



INE

SEMINARIO

ORGANIZACION GERENCIAL Y ESTRATEGIA DE UN CENSO

24-28 Octubre 1988

LIMA PERU

CEPAL



UNFPA



CNP

LA ORGANIZACION DEL CENSO DE POBLACION Y VIVIENDA
EN EL CONTEXTO DE LA ESTRUCTURA
DEL INDEC DE ARGENTINA

Dr. Carlos Ferrero
INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA Y CENSOS
Director Nacional de Estadísticas
Sociodemográficas

20 FEB.

LA ORGANIZACION DEL CENSO DE POBLACION Y VIVIENDA
EN EL CONTEXTO DE LA ESTRUCTURA
DEL INDEC DE ARGENTINA

La carencia de recursos altamente capacitados en cantidad suficiente como para cumplir todas las tareas relativas al diseño, recolección y procesamiento de un Censo Nacional de Población y Vivienda, CEN-90 es un problema que afecta a la organización del INDEC de Argentina, al igual que a la mayoría de las estructuras similares de los otros países de América Latina y del Caribe. Su resolución es un punto de referencia básico para el desarrollo futuro de las estructuras censales de las direcciones o instituciones nacionales de estadísticas y censos. Es indispensable que ellas cuenten con el personal especializado necesario durante los operativos censales y entre los períodos intercensales. En estos lapsos intercensales en que personal debe investigar y preparar los operativos futuros, de modo que ellos no absorban recursos de otras estructuras institucionales y que consecuentemente no afecten el normal desarrollo de las otras áreas estadísticas socio-demográficas, económicas de la producción, del comercio y las de otros censos nacionales (agropecuario, económico, etc).

La estrategia que se adoptó en Argentina para la puesta en marcha del CEN-90 se presenta como uno de los cursos de acción a ser tenidos en cuenta para resolver ese problema en forma permanente. Se le introduce aquí para su consideración y referencia

ESTRUCTURA Y LAS ACTIVIDADES DURANTE EL PERIODO INTERCENSAL 80-90

Como se dijo anteriormente, en Argentina la estructura permanente responsable por la organización de los censos nacionales tiene dos estructuras diferentes: la de los períodos censales y la de los intercensales. Tomemos primero la última citada.

En 1986, cuando se iban a comenzar de lleno las actividades precensales, la Dirección de Censos de Población y Vivienda tenía una planta compuesta por un Director, una secretaria y aproximadamente 15 asistentes que quedaron después del procesamiento del censo de 1980. A mediados de ese año, cuando se iniciaron las acciones del CEN-90 los quince auxiliares fueron transferidos a otra Dirección, el director había fallecido y en consecuencia esa dirección estaba acéfala y quedaba sólo la secretaria que pedía traslado a otra dependencia. Tal la situación!

Como uno de los principales antecedentes de actividad pre-censal debe citarse a la evaluación del censo de 1980, realizada en 1985, bajo los auspicios de entonces Director de Estadísticas Socio-Demográficas Licenciado Alberto Himajin, hoy Director del CEN-90. En ella colaboraron todas las estructuras del INDEC y se generó un documento de evaluación que sirvió de orientación para el diseño del CEN-90

Además durante el período intercensal, se organizó la "Investigación sobre la pobreza en Argentina" dirigida por Hiraújín; que fue el corolario lógico de la publicación "La Distribución de la Pobreza en Argentina" realizada a base de los datos del 80. Como consecuencia de estos estudios se encara ahora el conocimiento de la estratificación social de la Argentina, que basará en los datos del censo del 90 y que operará usando la base de datos del sistema de cartografía geo-referenciadas que en la actividad se está implementando.

Este instrumento que producirá el censo será uno de los componentes de mayor relevancia en el desarrollo de políticas sociales de Argentina.

Sintetizando hubieron actividades intercensales formalizadas a través de la evolución citada y de la preparación de material didáctico y afiches para ser distribuidos en todas las escuelas del país destinados a estimular la participación de los maestros de 1980. Sin embargo, la estructura real de la Dirección había desaparecido y quedaban sólo los cargos en el presupuesto de personal del INDEC. Esta fue la realidad de partida y la situación a la cual no se desea regresar para poner fin a las fluctuaciones organizativas intercensales.

CENSO DOCUMENTO VS CENSO INSTRUMENTO

El primer punto a dilucidar antes de seleccionar la estrategia de rediseño de la estructura censal y del operativo a iniciar, fue definir el alcances que se daría al futuro CEN-90. Apropiadamente Gonzales diseñó el concepto "Censo Documento" o "Censo Instrumento". Como él lo aclara en el documento que preparó, el "Censo Documento" es aquel que realiza todo el operativo y publica los resultados, para referencia de quienes necesiten usarlo. Por el contrario, "Censo Instrumento", es el operativo censal realizado y las publicaciones distribuidas que estén inmersos dentro de una política de cambios sociales para los cuales el censo servirá de referencia permanente y cuya estructuración responderá a esos objetivos.

El INDEC, optó por una estrategia de rediseño global del sistema socio demográfico y reordena su operación interna para lograr ese objetivo. Esta decisión es un condicionante básico para la organización del censo. No es igual, como todos lo saben, rediseñar un sistema de estadísticas socio demográficas que formalizar la organización de un censo de población. Para lograr aquel objetivo se está tomando contacto con las comunidades políticas, gremiales, universitarias y las propias estructuras de los gobiernos nacional y provinciales, a fin de comenzar a conocer las necesidades reales del país. Esto es lo que configura la estructura del "Censo Instrumento".

ÁREAS A CUERIR Y RELACIONES CON OTROS SECTORES

Si bien el censo de 1990, se refiere a la población y las viviendas, su realización es un hecho que trasciende sus propios objetivos y se extiende a las otras áreas del sector social del INDEC, a otros sectores estadísticos de esa institución y también a otras estructuras del área socio demográficas de otros sectores de Gobierno de Argentina. El CEN-80 fue el punto de partida para un largo proceso de rediseño del área sociodemográfica que tiende a estandarizar criterios y coordinar activamente todas las estadísticas sectoriales.

Además del objetivo básico del censo, relacionado con el recuento y caracterización de la población, se definieron otros objetivos prioritarios: conocer la estratificación social de la Argentina, analizar la estructura demográfica teniendo como base referencial las unidades políticas menores del país, las intendencias; y coordinar diseños con la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) para poder estimar el tamaño y caracteres de la población en los períodos intercensales.

Esto explica la necesidad de contar con un gran número de profesionales de alto nivel de especialización provenientes de diferentes áreas del conocimiento. Se necesitaba, entre otros, Demógrafos generales y otros especializados en fertilidad, fecundidad, migraciones, participación de la mujer en las actividades generales y económicas de la familia, etc. Economistas para caracterizar las actividades ocupacionales. Las categorías y ramas de las ocupaciones, los niveles de ingreso, el subempleo, las actividades económicas familiares o artesanales; educadores para conocer los aspectos clásicos educacionales (alfabetismo, nivel educacional, último grado alcanzado, títulos, atraso escolares, etc.); finalmente, entre los clásicos, arquitectos para revisar los requerimientos sobre la estructura de la vivienda y sus caracteres más importantes: disposición de agua potable, eliminación de excretas, comodidades existentes, hacinamiento, y otras.

Además se sugirió el concurso de muchas otras disciplinas debiéndose destacar entre ellas a los urbanistas para poder generar información sobre las divisiones políticas más pequeñas del país; y a geógrafos especializados en sistemas geo-referenciales para diseñar las bases de datos cartográficos y de la información censada. Esta última actividad precipitó la necesidad de reforzar las estructuras de cartografía clásicas en las provincias que pudieron abastecer las demandas de computaciones de esa área geo-referenciada. Ello se logra mediante un programa especial de reforzamiento de departamentos de cartografía de las provincias.

Se incluye además dos áreas de destacada importancia: la de programación y de control de gestión censal y la de monitoria y evaluación de los resultados y de la gestión. Ambas resultaron ser nudos gordianos de todo el proceso de organización del CEN-80. Finalmente es innecesario destacar las especialidades básicas (capacitación de recursos humanos, logísticas, procesamiento automático de datos, etc.) ya su requerimiento es conocido, clásico y constante en todos los casos.

Un comentario agregado con las relaciones intra-sectoriales. El desarrollo del CEN-80 no afecta solamente a esa estructura censal, sino a toda el área sociodemográfica. La EPH está siendo rediseñada para igualar criterios y definiciones a fin de transformarla, entre otras cosas, en un instrumento idóneo para medir los fenómenos demográficos en los períodos intercensales. Esto afecta también a las estructuras regulares que generan series sociodemográficas en otros sectores, y al propio sistema estadístico nacional. Se consideraran posteriormente detalles específicos sobre estos aspectos tal vez sean los sub productos tan importantes como la finalidad misma del censo de población.

RECLUTAMIENTO DEL PERSONAL DEL CEN -90

En la primera parte de este anexo se destacó y caracterizó la situación en que se hallaba la Dirección del Censo de Población, la que se dijo estaba en acafalla y sin personal asignado. Reorganizar esta estructura implicaba dos cosas: seleccionar al personal más capacitado del país, en cada una de sus áreas, y fundamentalmente no afectar la dotación a otras áreas del sistema sociodemográficos del INDEC, de modo que la iniciación del CEN-90 no implicara una detención de otras actividades durante el lapso del operativo.

Estas restricciones no son fáciles de resolver situaciones normales, pero son mucho más difíciles en un país que está en una profunda crisis económica y que sólo hace pocos años dejó de ser gobernado por un régimen autoritario que obligó prácticamente a una diáspora de los intelectuales y científicos del país. Reorganizar el censo implicaba entre otras cosas, recuperar científicos y técnicos, y generar fuentes nacionales de financiamiento que permitieran el reclutamiento del mejor personal, cualquiera sea la situación o categoría que revistara.

Para lograr este objetivo se constituyó un grupo ad-hoc en la Dirección Nacional de Estadística Sociodemográfica responsable por diseñar un esquema de financiamiento y por identificar a los científicos y técnicos a incorporar en cada área. Actuando por consenso ese grupo detectó a los profesionales que deberían ser reclutados tanto en cantidad como en calidad de conocimiento y destrezas. Hubiera sido deseable haber completado a priori una definición de los términos de referencia de cada actividad, pero ello no fue posible hasta después de haber incorporado a los jefes de cada componente de censo. Esos especialistas fueron los que describieron esos términos e identificaron a los candidatos a ocupar las posiciones siguientes. Conviene destacar que las contrataciones se realizaron considerando, por el momento los estratos del personal que cooperarían durante el primer año del diseño del censo, el que se mantendría hasta la terminación del mismo, hacia fines de 1992 y al personal que constituiría la planta permanente posterior a la composición y estructura permanente de la Dirección del Censo de Población del INDEC. Está siendo revisada y rediseñada la actualidad basándose que éste abordaje. Movilizando al personal reclutado para el censo se agrupa en tres categorías: de permanencia durante el diseño y pruebas, durante todo el operativo y el personal permanente.

Se adoptó un criterio de módulos para la dotación del personal, incorporando cantidades durante los periodos que se necesitan, con posterior recontratación sobre la base de locación de servicios específicos. Esto para los momentos del diseño, el procesamiento y el análisis. Para el levantamiento propiamente dicho se reclutará a maestros y personal en funciones públicas, a las cuales se espera retribuir adecuadamente según el tiempo en que se les requiera. Este es el componente que requiere mayor erogación. El personal de planta transitoria operará desde 1988 hasta 1992, y finalmente el personal permanente integrará la planta fija del INDEC.

ESTRATEGIA DE FINANCIACION

No es tarea fácil crear las condiciones para llevar a cabo esa estrategia. Sin embargo, no imposible. Era necesario encontrar dentro de las estructuras legales del país, el procedimiento que permitiera contratar transitoriamente personal altamente especializado que en ese momento estaba realizando otras tareas, o estaba fuera del país. Esto implicaba disputa por el nivel de remuneraciones a ofrecer. Hay una ley en Argentina que permite la colaboración entre el Gobierno y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, mediante el cual se aportan recursos financieros del país para proyectos especiales, y el PNUD los administra sin cargo, participando así en el proceso de autogestión nacional. Se llama "Ley de Costos Compartidos". Mediante el pase de aproximadamente algo más de medio millón de dólares, transferidos en moneda nacional, se pudo cubrir toda la etapa de organización, diseño y pruebas del CEN-90. Mientras que estas acciones se financiaban de esta manera se aprobó el Decreto del Censo de Población y Vivienda, que fija su organización y operación. En la actualidad estamos pasando de una financiación a otra para mantener la continuidad de las acciones.

Sintetizando este punto, lo crítico fué lograr un mecanismo legal de financiamiento que permitiera reclutar nuevo personal y ponerlo a trabajar, sin afectar a las otras estructuras del INDEC. Esto se logró con mucha efectividad.

LA ORGANIZACION Y RELACIONES DEL CEN-90

En ningún momento, como se dijo anteriormente, se considera la operación del censo como una actividad aislada. La misma está contenida dentro de un paquete que está rediseñando la Encuesta Permanente de Hogares, para cumplir los fines antes señalados; las organizaciones que generan series permanentes sobre estadísticas educacionales, de salud, de vivienda y sobre el desarrollo humano y de la familia. Todas estas actividades, si bien son independientes administrativamente, están entrelazadas en la práctica. El rediseño de la Encuesta Permanente comenzará a operar en 1991, usando la cartografía y resultados del CEN-90. A su vez, las series continuas poseen ciertos componentes que "encajan" con las estadísticas censales y encuestas de hogares.

Por último, el desafío tecnológico está en poner todo eso a operar en la base de datos geo-referenciada. En eso se está en estos meses.

LOS OBJETIVOS FINALES DE ESTA ESTRATEGIA

Además de procurar el mejoramiento de la calidad y eficiencia de cada uno de estos operativos, la finalidad última es llegar a concretar un sistema estadístico que sea la base de conocimientos geo-referenciados, para el desarrollo de un proceso de cambio que nos saque del estado de insuficiencia actual para proyectarnos a un estado de cambio que viabilice la equidad social.

Aceptamos aquellos que dicen que un sistema social es equitativo, cuando desagrega apropiadamente el ingreso nacional, de tal suerte que los recursos se distribuyan entre toda la población y que no se acumulen en pocas manos. Es por eso que intentamos un rediseño de nuestro sector, de modo que esa distribución pueda hacerse apropiadamente cuando se alcance esa decisión política.

A esto se llega más rápido cuando la población derecho-habiente conoce sus derechos y su situación real, y así está en mejores condiciones de exigir lo que corresponde. Este papel de "actor principal" en la difusión se lo asignamos al Sistema de Estadísticos Sociodemográficos, y dentro de ella a su Censo de Población.