



ARGENTINA

Dirección Nacional de Estadísticas Sociodemográficas.
Serie: Documentos Técnicos.
Documento Nro.: 1



21 MAYO 1991

"SEGUNDA REUNION DEL COMITE DE EXPERTOS EN
ESTADISTICAS SOCIODEMOGRAFICAS"

Buenos Aires, 22 al 25 de Agosto de 1989.

ESTRATEGIA DE REDISEÑO DEL SISTEMA DE
ESTADISTICAS SOCIODEMOGRAFICAS
DE LA ARGENTINA

Con la colaboración del Programa de Naciones Unidas para el
Desarrollo y del Fondo de Población de Naciones Unidas y de la
Oficina Panamericana de la Salud.

M1
291.1
82

001425800

P R E S E N T A C I O N

Este documento es la versión corregida del presentado al "Primer Taller para el Rediseño de las Estadísticas Socio-demográficas", realizado en Buenos Aires entre el 27 de marzo y el 7 de abril de 1989.

Así como el anterior, este documento ha sido elaborado por el Dr. Carlos Ferrero, Director Nacional de Estadísticas Socio-demográficas del INDEC.

C O N T E N I D O

I.- EL REDISEÑO DEL SISTEMA DE ESTADISTICAS SOCIODEMOGRAFICAS DE ARGENTINA.....	03
II.- CARACTERISTICAS GENERICAS DE LOS PROCESOS DE CAMBIO.....	05
II.1.- Los condicionantes del cambio.....	05
III.- LOS GRUPOS HUMANOS POSTERGADOS.....	07
III.1.- Conocimiento de la postergación.....	07
III.2.- Caracterización de los grupos postergados.....	08
IV.- REDISEÑO DEL SISTEMA DE ESTADISTICAS SOCIODEMOGRAFICAS..	09
V.- EL DESARROLLO DEL SISTEMA DE INFORMACION.....	12
V.1. Los estilos de gestión y los Sistemas de Información	13
V.2. Estructura del rediseño propuesto.....	14
V.3. La estrategia del cambio.....	15
V.4. Alternativas y consecuencias.....	17
BIBLIOGRAFIA.....	20

I.- EL REDISEÑO DEL SISTEMA DE ESTADÍSTICAS SOCIODEMOGRÁFICAS DE ARGENTINA.

Las propuestas de cambio que se introducen en este documento no se deben a problemas recientes, sino que provienen de acciones con muchos años de realización y que demostraron la necesidad de introducir modificaciones en su operación.

Resultaba claro que el sistema estadístico argentino no respondía a las necesidades de la sociedad. Por lo tanto se puso en marcha un programa de acciones destinado a revertir esa situación. El campo de las estadísticas sociales fue el primero en comenzar esas mudanzas.

Este documento presenta las ideas básicas sobre las que se vienen estructurando la reformulación de las estadísticas sociales y demográficas de Argentina. Si bien la misma adquirió en los dos últimos años un grado de formalización mayor, existen ciertos antecedentes que es conveniente mencionar:

1.- Las actividades de evaluación del Censo de Población y Vivienda de 1990 y su discusión con los usuarios más relevantes del Censo de Población de 1990, fue uno de los antecedentes de mayor importancia en esa área.

2.- Debe también mencionarse la organización del área de sistematización de datos, en 1984, dada la incoordinación de la producción de datos estadísticos en este campo.

3.- La búsqueda de recursos adicionales en 1986 para asegurar la reincorporación de profesionales de alto nivel de capacitación, para apoyar el rediseño de la E.P.H. y del CEN-90.

4.- El convenio con el UNICEF para actividades sobre juventud y adolescencia, que se está desarrollando en la actualidad.

5.- La formulación del proyecto de clasificación nacional de ocupaciones, que con la colaboración de expertos de la OIT, dará lugar a la realización de un seminario regional en esa materia.

Al inaugurar el Primer Taller sobre Rediseño del Sistema de Estadísticas Sociodemográficas dijimos que existen en la Argentina una gran cantidad de sistemas de estadísticas relacionadas con esta área que poseen conjuntos de características bien definidas. Es por lo tanto conducente intentar un análisis de la situación actual, para poder tener una base de sustentación para las propuestas en torno a las cuales girará este segundo taller.

Como en materia de planificación y programación de rediseño de sistemas estos procesos no se dan in-vacuo, es indispensable tocar temas sobre la forma como se formulan y ejecutan las políticas y programas en nuestro país.

Se parte de la proposición que un sistema es un conjunto de elementos relacionados entre sí de una manera conocida, cuya

finalidad es cumplir un conjunto de objetivos preestablecidos. Por lo tanto la finalidad última es el cumplimiento de los objetivos, operando de una manera conocida. No considera la naturaleza y caracteres de las formulaciones de las políticas sectoriales de todas las áreas, sino que se restringirán a las del sector social. Esto permite una mayor especificidad en las consideraciones causales y en la valoración de los diagnósticos que se realicen.

Sintetizando, se desea que las consideraciones de propuesta de cambio se enmarquen en las realidades políticas y sociales actuales del país, y en las que se prevén para el futuro inmediato y mediano.

Si como técnicos no se tiene capacidad de proyectar el futuro, se está cortando la capacidad de prever, y consecuentemente se está negando al país las posibilidades de presentar los cambios que se crean necesarios introducir.

Un comentario sobre la intencionalidad de estos procesos. Si bien a primera vista podría decirse que la estructura del análisis político y de la planificación de las soluciones llegan a ser intrínsecamente herramientas carentes de ideologías, debe considerarse con claridad que su ensamblamiento y puesta en operación sí obedecen a las concepciones de estructuración política que tiene y orienta a todo el proceso de cambio que esos planes procuran.

A esta última afirmación no escaparán todas las formulaciones que se presentan en este documento. Lo que se busca, indiscutiblemente, es la instrumentalización del cambio de la Dirección de Estadísticas Sociodemográficas (DNES) para que el mismo refleje a todos los sectores que son los derecho-habientes naturales de toda política de cambio social del país.

II.- CARACTERISTICAS GENERICAS DE LOS PROCESOS DE CAMBIO.

El nivel de equilibrio de los sistemas y la búsqueda activa del cambio, concentran caracteres diferenciales que es indispensable considerar si se desea incorporar modificaciones en los sistemas.

El "no cambio" es estable, perdurable, requiere tiempo para establecerse, y tiende a mantenerse indefinidamente porque su modificación requiere esfuerzos especiales para modificarlo. Si nada cambia su situación los sistemas en equilibrio mantienen su cinética interna y externa y tienden a continuar produciendo lo mismo que vienen haciendo desde que adquirieron la condición de equilibrio, con mayor o menor eficiencia según se trate de incrementar ganancias y reducir pérdidas o de generar productos que producen algún efecto en la sociedad en que se desenvuelven.

El "cambio", por el contrario, al comienzo es inestable pues busca la mejor forma de producir modificaciones para alterar las salidas del sistema anterior. Consecuentemente siempre recibe una fuerza externa de sentido contrario a la dirección en que marcha. Además, y esto es lo más importante, requiere refuerzos iniciales de cierta magnitud para ponerlo en movimiento, hecho que requiere a su vez otros esfuerzos adicionales para iniciarlos.

Tal vez la gran capacidad de perdurabilidad del no-cambio reside en el hecho que se requieren diferentes tipos de esfuerzos para lograr ciertos cambios. Es también evidente que cuando el cambio logró sus metas, también éste tiende a caer rápidamente en el no-cambio para ahorrar nuevos esfuerzos. Acá es donde se corta la creatividad y las posibilidades de desarrollo futuro del sistema así modificado.

II.1.- Los condicionantes del cambio:

Como se dijo anteriormente, cambiar sistemas sociales, o sus subsistemas es una actividad que se da marcada por características que llegan a ser casi genéricas, por la frecuencia con que se presentan. Barrenechea, aplicando estos criterios al sistema de salud, destaca entre otros: 1.-La incertidumbre; 2.- La complejidad; 3.- Interdependencia; 4.- La asimetría y 5.- El conflicto.

Para poder identificar como se dan estos caracteres en los procesos de cambio de los sociales, vale un análisis somero de su aplicación a ellos. La incertidumbre es una pieza central pues permea a todos los estamentos en que se proponen cambios.

Los cambios sociales implican, necesariamente, redistribución de ciertos tipos de productos o ingresos. Consecuentemente las acciones que conducen a esos cambios de ubicación no se mueven como piezas de ajedrez, sino como pulseadas en que debe vencer el más fuerte o el que plantea las reglas con mayor respaldo técnico.

La complejidad es cada vez más lógica con el avance de la tecnología. Los cambios no son "normalmente" sectoriales sino que

dependen de muchos otros que introducen procedimientos de alta competencia técnica. Además de las dificultades internas se agregan las externas provenientes de los sectores con los cuales los cambios deben estar inexorablemente asociados. Cambiar la inquietud social de la atención educativa, no depende únicamente del sector educacional, sino del financiero, del político, etc.

La interdependencia es un efecto de lo anterior. Si la solución no depende de una sola área, sino de varias, habrá que recurrir inexorablemente a acuerdos básicos que permitan acordar criterios comunes. Muchas veces las posibilidades de logro de esos acuerdos están sujetos a miríadas de dificultades de muy poca monta, pero que cuando sumadas, llegan a transformarse en obstáculos insalvables.

La asimetría es casi una constante en organizaciones sociales en que las iniciativas están liberadas a la capacidad de creación de sus integrantes. Cuando se da un proceso de crecimiento organizado en que se procuran evitar desbalances intersectoriales, la simetría del crecimiento puede hasta llegar a ser una constante. Pero en caso contrario, como sucede en la mayoría de las sociedades subdesarrolladas o en vías de desarrollo, la asimetría es casi la constante que caracteriza el desenvolvimiento de esos países. Como regla general se acepta que en la economía programada las asimetrías obedecen a decisiones de estrategia política o social; mientras que en las no planificadas muchas veces ellas son productos de las oportunidades.

Por último una mención al conflicto. tal vez sea éste una de las características más destacables en esta descripción. Los cambios, podrían decirse, casi inexorablemente implican conflictos de intereses. Por lo tanto, programar cambios sin tener en cuenta las dificultades más previsibles, es un pecado capital. Igualmente debe destacarse la capacidad de negociación frente al conflicto. Si el sistema no crea mecanismos para lidiar con estas situaciones indeseables, pueden existir dudas respecto a su capacidad de supervivencia de los cambios que se alcancen a materializar.

Cuando se hace referencia a conflictos, no se implica necesariamente confrontación de intereses. Puede haber conflicto entre una propuesta de desarrollo social y la tecnología disponible para materializarla; pueden haber enfrentamientos de concepciones entre sectores que deriven en encuentros de análisis, discusión y hasta enfrentamiento. Una de las variantes más frecuentes es la percepción de "dominio" de los cambios que se proponen debido a la intersectorialidad de los componentes que participan en el cambio.

Sumarizando, las características casi uniformes que afectan o limitan la capacidad de los procesos de cambio sociales (incertidumbre, complejidad, asimetría, fragmentación y conflicto) deben ser parte del proceso de programación de los cambios. De otra manera se puede caer en la situación indeseable de mal asignar mudanzas observadas a actividades que no son realmente responsables de las mismas.

III.- LOS GRUPOS HUMANOS POSTERGADOS.

III.1.- Conocimiento de la Postergación:

La profundización de los desniveles de los grupos sociales de Argentina se agudizó en los últimos años. Esto se refleja en todas las zonas geográficas del país. Es por esto que se necesita un análisis específico de los grupos humanos que acusan mayor nivel de problemas.

Hay dos formas de identificar los niveles de marginalidad, pobreza e inaccesibilidad a ciertos servicios básicos de una población: 1.- por la caracterización estadística de la población de un área; con datos provenientes de censos de población y viviendas, o de encuestas periódicas o especiales; 2.- por identificación geográfica de los grupos de población más expuestos a ciertos riesgos, mediante el sistema de visitas periódicas a todos los domicilios o contando con el concurso y apoyo de toda la población organizada.

En general ambos sistemas están asociados a modelos políticos sociales diferentes y poseen diversos grados de capacidad resolutoria. Los primeros, en general, dan a conocer problemas que hasta cierto momento pudieron haber sido desconocidos u ocultos, y requieren políticas de solución genérica, para cada grupo humano en particular, aunque se conozca sólo aproximadamente la identificación geográfica del lugar del asentamiento. Es el modelo de identificación de la pobreza más conocido y es el que se está desarrollando más activamente en la actualidad.

Por el contrario, los que tienen una identificación precisa de la ubicación geográfica de esas áreas de marginalidad, o son países pequeños con ciertas características especiales que les permiten asignaciones presupuestarias apropiadas a las realidades regionales o locales; o son países de organización socialista en que la participación de la comunidad constituye uno de los tantos compromisos de la sociedad para con el país.

Es evidente que esta última situación es la políticamente más expeditiva, ya que el sólo conocimiento de los problemas puede desencadenar automáticamente una solución para cada tipo de marginación.

Pero no es esto lo que sucede en la mayoría de los países de la Región de las Américas, particularmente en los así llamados "países grandes", que se caracterizan por poseer masas de población que son muy grandes, grandes o medianas; que tienen largas proporciones de las mismas sumidas en niveles desconocidos de pobreza y pauperismo; y que demuestran una marcada incapacidad para incorporar con celeridad a esos sectores marginados a los niveles apropiados que les correspondería poseer.

Usualmente están embarcados en programas de desarrollo económico que varían desde la total dependencia, hasta aquellos que basan su desenvolvimiento en la creación de una masa crítica de recursos industriales de sustitución, frecuentemente en manos de pequeños grupos de oligarquía industrial que sólo sustituye a la

clásica de las áreas rurales. En otras circunstancias realmente emprenden programas de verdadero desarrollo industrial, aunque esto es excepcional.

Como en estos casos parecería que las políticas de desarrollo económico están en competencia con las de mejoramiento de las condiciones sociales, las posibilidades de la información generada por este tipo de encuestas de marginalidad aparecen como prioridades bastantes alejadas del nivel orientador de las soluciones que realmente se deberían tener.

III.2.- Caracterización de los Grupos Postergados.

A los fines de esta identificación, se analizará qué se entiende por grupo humano postergado, frecuentemente asociados a "grupo humano prioritario", desde el punto de vista de programación de la redistribución de los ingresos.

Un "grupo humano" es un grupo de individuos que posee un conjunto de características que los hacen similares en cuanto a posibilidad de satisfacción de necesidades, de acceso a servicios esenciales, etc. Además, cuando sometidos a características geográficas y económicas similares llegan a adquirir atributos físicos y psicosociales semejantes. Un grupo de esta naturaleza llega a expresar necesidades que tienden a asemejarse y a poseer características grupales definidas. Desde un punto de vista biológico, las características genotípicas son de gran importancia ya que requieren de lapsos mayores para ser modificadas; en tanto que las fenotípicas son más maleables y de más rápida modificación.

Estos aspectos de la caracterización de los grupos prioritarios tendrán importancia cuando se trabaje con la metodología que se propone para la generación de bases de datos con información actualizada sobre la postergación diferencial.

"Un grupo humano postergado" es aquel cuyos integrantes demuestran caracteres semejantes en cuanto a niveles de satisfacción de necesidades básicas, acceso a servicios esenciales, exposición a riesgos comunes de tipo biológico, económico o social, etc. Es evidente que no todos los grupos humanos postergados tienen expectativas de accesibilidad similares. Lo que es suficiente para ciertas comunidades rurales o urbanas marginadas, suele ser totalmente inaceptable para otros de mayor nivel social. Por lo tanto la postergación debe ser considerada en el contexto del grupo en que se analiza. Hay que tener en cuenta que si bien son tan respetables unas como otras, los niveles de prioridad entre ellas, en cambio, son de marcada diferencia.

Prioridades y postergación, por lo tanto, deben ser consideradas en conjunto a la luz del nivel social de cada uno de los grupos que se considere. A los fines de la metodología que se analiza en esta presentación, las prioridades son aquellas que aquejan a los sectores más postergados y que poseen niveles inferiores de acceso a los sistemas de servicios sociales. Se acepta que todas son atendibles, pero que las prioridades se determinan según la gravedad de la exposición a los riesgos.

IV.- REDISEÑO DEL SISTEMA DE ESTADÍSTICAS SOCIODEMOGRÁFICAS

El cambio de las actividades y funciones de un sistema de estadísticas sociales está indicada cuando se comprueba fehacientemente que las actividades actuales son insuficientes para los requerimientos de los modelos de resolución social del Gobierno o de las instituciones que desean aplicarlos.

Para comenzar el tratamiento de este tema, conviene listar las áreas básicas que se deben considerar en el rediseño, y cuáles deben ser las características del "producto" rediseñado. Para comenzar por las primeras deben listarse:

- 1.- Conceptos críticos a modificar.
- 2.- Sujetos del rediseño.
- 3.- Áreas de actividades a reemplazar.
- 4.- Transmisión a usuarios.
- 5.- Relación con las políticas sociales.

Con relación al primer punto, los conceptos críticos a modificar, la propuesta de cambio es mayor; sin dejar de ser un órgano esencialmente productor de estadísticas, la Dirección Nacional de Estadísticas Sociodemográficas (DNES) debe pasar a cumplir una función de generación de conocimientos para usuarios prioritarios y transformarse en un órgano estadístico productor de información.

La diferencia entre información y estadística no es una formalidad más. Desde hace más de quince años diferentes sectores estadísticos vienen introduciendo en todos los países el concepto prioritario de información (conocimiento en los usuarios) versus la producción de series estadísticas para lectores más o menos identificados. Sobre el punto no es necesario abundar, dada la extensa bibliografía moderna existente.

Con relación a los sujetos del rediseño, éstos serán todos los de INDEC y se entroncarán con todos sus componentes. Por ejemplo, la relación con el Sistema Estadístico Nacional es vital ya que se debe relacionar con todas las jurisdicciones para asegurar la normatización de los criterios en uso. Si bien esta función ya existe, la misma es básicamente llevada a cabo directamente con las provincias y ahora esperamos que pase a relacionarse con ellas a través o acompañado por el Sistema Estadístico Nacional (SEN). Esto no quiere decir que la DNES no tendrá contactos con las provincias, sino que su accionar y estrategias se acompañará con la del SEN y los otros integrantes del SEN.

Las áreas de actividades a modificar son todas las de la Dirección Nacional: 1.- en el Censo de Población y Vivienda; 2.- La encuesta de ingresos y gasto de los hogares; 3.- La Encuesta Permanente de Hogares y 4.- La Dirección de Sistematización y Demografía. Los cambios no se introducirán todos al mismo tiempo ni a todas las estructuras al unísono, pero el diseño general existe desde el comienzo y a él se irán sumando todas las estructuras que se rediseñen.

En la actualidad todas estas estructuras están funcionando

como unidades autocontenidas, autosuficientes y casi independientes. Podría decirse, de paso, a esta altura, sin mayores abonos al respecto, que la DNES es una federación de unidades autónomas o, lo que es lo mismo una estructura feudal. Esto no es nuevo, se viene desarrollando desde hace muchos años, y obedece a patrones perfectamente conocidos y definidos, y a conductas de cambio también de reconocida eficiencia y efecto.

Un párrafo especial se relaciona con las interacciones que se proponen para la DNES con los usuarios, que constituyen uno de los capítulos de mayor trascendencia de este evento. Deseamos una unidad que rompa sus actuales canales de comunicación con los usuarios externos y que establezca nexos de contacto permanentes que se refieran preferentemente al quehacer político y social de los argentinos. Esto sin dejar de considerar sus "clientes" habituales como las comunidades académicas, etc.

El rediseño de un sistema de estadísticas sociales debe responder a una serie de cuestiones que definen la conveniencia de su modificación. Un sistema de esta naturaleza no es bien que se mercadea como un automóvil u otro bien de consumo, sino uno que tienen relaciones íntimas con las políticas sociales a las que debe abastecer con datos y otros conocimientos, según las necesidades que se les expliciten. Por lo tanto conviene analizar los siguientes aspectos:

- 1.- Simplicidad.
- 2.- Flexibilidad.
- 3.- Bajo Costo.
- 4.- Multiplicidad de usos.
- 5.- Accesibilidad a tecnologías simples y de sofisticación creciente.
- 6.- Comunicabilidad y conectividad.
- 7.- Complementabilidad de sus diferentes componentes.
- 8.- Capacidad de captación de demandas de usuarios.
- 9.- Capacidad de satisfacción de las demandas a costos razonables.
- 10.- Capacidad de priorización de las demandas destinadas a demandas de cambio social.
- 11.- Existencia de mecanismos de retroacción constante.
- 12.- Existencia de una evaluación de eficiencia y pertinencia constantes.

El concepto de simplicidad está asociado con el nivel de dificultad y costos que puede tener un sistema que se propone alcanzar ciertos objetivos. Es simple cuando el alcance de un campo de conocimientos no requiere de una organización específica ad-hoc, sino que se puede lograr mediante la implementación y adecuación de los recursos existentes.

La flexibilidad está íntimamente asociado con lo anterior. Se da esta característica cuando con pocos esfuerzos adicionales se puede organizar el aparato recolector y de procesamiento de las áreas de conocimiento que se requieren. Por ejemplo, el diseño modular de la EPH que se propone en este rediseño es eminentemente adaptable a requisiciones de variada naturaleza, siempre que se soliciten datos que se obtengan por muestras de hogares.

Un corolario de la flexibilidad está dotado por la multiplicidad de usos, esto es, cuando un mismo instrumento recolector puede servir para levantamientos de diferente naturaleza.

El bajo costo es importante. Si existen las estructuras de recolección, procesamiento y análisis y están disponibles para usos diversos, es evidente que los costos descienden a medida que se multiplica su utilización. Un factor que contribuye enormemente al costo es el valor del recurso humano y su capacidad de rendimiento. La tecnología en general tiende a ser hoy barata en sus fases iniciales, aunque su costo se eleva considerablemente durante las etapas de mantenimiento. Hay equipos de procesamiento que son de alto costo desde el inicio mismo de su adquisición y uso.

La comunicabilidad y complementariedad son características de gran importancia para poder maximizar el uso de los diferentes recursos existentes. En nuestra propuesta actual los censos, particularmente el de población, las encuestas de hogares y las series continuas deben tener diseños comunes que las hagan compatibles entre sí y con los recursos de otras áreas.

Hasta ahora se consideraron los criterios que guiaron el rediseño del sistema de recolección y procesamiento propiamente dicho, sin mencionar la capacidad que el sistema debe tener para auscultar las necesidades de los usuarios y prepararse para satisfacerlas. Para ello debe existir un mecanismo de enganche permanente entre los usuarios y el aparato productor, que le permita generar aquello que es necesario para los procesos de formulación de políticas o para el manejo de los programas.

Además esta satisfacción debe hacerse a costos razonables, tal como se requirió en el punto tres de estos factores condicionantes.

Por último conviene agrupar los tres componentes finales: capacidad de priorización de las demandas, existencia de mecanismos de retroacción para asegurar que los contenidos de las salidas satisfagan apropiadamente las necesidades de los demandantes; y por último que hayan mecanismos de supervisión, monitoría y evaluación que aseguren la eficiencia y pertinencia de los datos generados.

V.- EL DESARROLLO DEL SISTEMA DE INFORMACION

A diferencia de lo que sucede en el desarrollo de la mayoría de los sistemas de información de los sectores privados, en los sectores de la administración pública frecuentemente ellos no están orientados a cumplir objetivos puntuales específicos, sino a generar información sobre una gama de áreas que están directamente relacionadas con los procesos de decisión sobre políticas sociales o económicas.

Consecuentemente las "necesidades" que el sistema de información debe abastecer no están determinadas por los productos que se mercadean, sino por las políticas y los programas que se implementarán o que están en estado de operación. Por lo tanto el diseño del sistema tiene acá tres componentes previos:

- 1.- Las necesidades del contexto político, sean éstas gubernamentales o de otra naturaleza (de los partidos políticos, de las asociaciones gremiales o productivas, etc.);
- 2.- Las necesidades específicas del sistema de información del área que se está diseñando;
- 3.- Las necesidades de los otros sistemas conexos que interactúan con el que se está rediseñando.

Haciendo un agrupamiento macro de estas tres áreas, podrían identificarse los siguientes componentes críticos en cada una de ellas;

- Necesidades del contexto político:

- 1.- Las políticas y los programas sectoriales.
- 2.- Los procedimientos de diagnóstico y adquisición de conocimientos sobre problemas, por parte de los estamentos de gobierno y de dirección.
- 3.- Los métodos de asignación de prioridades.
- 4.- Los estilos de programación.
- 5.- La capacidad resolutive del sector.
- 6.- La magnitud de la utilización de la información en la estructuración del proceso decisorio.

- Necesidades del proceso de rediseño del sistema:

1.- Análisis del sistema:

- 1.1. Identificación de usuarios actuales y potenciales.
- 1.2. Conocimiento de sus necesidades y problemas.
- 1.3. Amplitud del sistema.
- 1.4. Recolección y análisis de diseños anteriores de sistemas semejantes.

2.- Diseño general del sistema:

- 2.1. Diseños de alternativas macro.
- 2.2. Análisis de las alternativas por productores y usuarios.

3.- Evaluación y justificación de la propuesta:

- 3.1. Efecto esperado sobre las estructuras administrativas.
- 3.2. Consideración de los costos esperados en función de los beneficios que se pueden producir, en diferentes ambientes políticos.
- 3.3. Análisis de dificultades tecnológicas.

4.- Diseño detallado del sistema:

- 4.1. Necesidades específicas de información.
- 4.2. Estructura del sistema a implementar.
- 4.3. Características de la recolección de datos.
- 4.4. Características del procesamiento.
- 4.5. Adecuación del sistema a las necesidades de los usuarios actuales.
- 4.6. Consideraciones de costo y efectos.
- 4.7. Factibilidad.

5.- Implementación del sistema:

- 5.1. Análisis de la capacitación del personal existente.
- 5.2. Diseño del procedimiento de capacitación.
- 5.3. Prueba del nuevo sistema.
- 5.4. Empalme de ambos sistemas (actual y nuevo).
- 5.5. Seguimiento del sistema rediseñado.

Debido a la naturaleza de este documento no se abundará en aclaraciones sobre cada uno de los temas. Las referencias pueden orientarse hacia los textos y publicaciones que se citan en la bibliografía.

V.1. Los estilos de gestión y los sistemas de información.

El primer elemento que se perfiló claramente y que fue considerado como un factor condicionante esencial, es si el nivel de complejidad del rediseño del sistema de estadísticas sociales puede trascender al proceso de decisiones y asegurar que los productos del sistema tengan una utilización adecuada.

La transformación de un sistema de estadísticas para convertirlo en otro sistema de información de mayor complejidad y con una estructura más sofisticada y costosa, que no se acompañe por un proceso de mayor especificidad en las decisiones políticas sectoriales, PUEDE NO PASAR DE SER UN "EJERCICIO" MUY COSTOSO Y DESAFORTUNADAMENTE IRRELEVANTE.

Este concepto está claramente definido en todo el proceso de cambio que se propone y para asegurarlo se están desarrollando estructuras específicas de contacto y detección de necesidades en los usuarios. Por tales se entienden no sólo a las estructuras de gobierno, sino, como ya se mencionó, a muchas otras agrupaciones que detectan las necesidades de las comunicaciones y procuran soluciones para esos problemas.

Es evidente que ésta no es una cuestión aritmética simple de

cuatro operaciones. El proceso de decisiones en el entorno político es hasta el presente un hecho que frecuentemente relaciona una capacidad de "olfato" político de los gobernantes y una capacidad de respuesta más o menos específica de los estamentos administrativos. Cambiar una administración inspirada por otra de alto contenido técnico puede ser intrascendente si no hubiera un proceso de acompañamiento de lo intuitivo con la capacidad demostrativa de lo fáctico.

Por otra parte las instancias no gubernamentales, con harta frecuencia hasta el presente, presentan listados de problemas que las administraciones deben resolver y que requieren soluciones más o menos inmediatas. Sin embargo con alta frecuencia también, se abstienen de acompañarlos por indicaciones de tecnología de solución que pasen de meros enunciados o listas a resolver.

V.2.- Estructura del rediseño propuesto.

La síntesis de la propuesta que se presenta en esta ocasión puede observarse, en detalle, en el diagrama Nro.1. Se procura sólo destacar los componentes más conspicuos y sus relaciones previstas, para poder desprender de ello, a posteriori, una estrategia sensata de implementación.

En el mismo se destacan cuatro grandes áreas básicas, de las cuales sólo una se refiere al hecho sustantivo de producir datos, estadísticas. Las restantes se relacionan con los procesos de comunicación que se consideran esenciales para esta estrategia (las estructuras de conocimiento de las necesidades de la población a ser canalizadas en las políticas de cambio); con las necesidades de la población derecho-habiente que debe ser la recipiente de los cambios que conduzcan a una sociedad equitativa y socialmente justa; y finalmente con el componente de relacionamiento intrasectorial que conduzca al conocimiento activo y permanente de las necesidades de todos y cada uno de los sectores que participan en esta estrategia de cambio.

El primer sector, de incumbencia directa de este Instituto, relaciona las áreas del Censo de Población y Vivienda, con la Encuesta Permanente de Hogares y con las Series Continuas de los sectores sociales. Se propone la existencia de una interrelación directa y permanente entre estos sectores, de tal suerte que las necesidades de cada una de ellas deba ser obligatoriamente considerada por los restantes.

Desde el comienzo se procura un dimensionamiento global de estos componentes a través del Sistema de Información georreferenciado (SIG). Dentro del ámbito del INDEC esta unidad debería pasar a transformarse brevemente en un enclave crítico para todo conocimiento de la distribución espacial de los recursos, problemas, desigualdades, inequidades, etc. Cuando este grupo entre a funcionar a capacidad plena, las entradas a sus bases de datos se enriquecerán, para el sector sociodemográfico, con las incorporaciones de estadísticas sobre los censos económicos, agropecuarios, etc.

La capacidad del SIG para manejar la información desde dos

puntos de vista: el geográfico y como una base de datos susceptible de ser actualizada por diferentes entradas, casi podría decirse que lo transformará en un componente trascendente para el apoyo de las actividades de las políticas de cambio que requieran el conocimiento de la distribución geográfica de los problemas, los recursos y la producción.

El segundo componente que se introduce en este sistema, es el relacionado con las comunicaciones. Su papel "comunicador" deberá ejercerse a través de todas las estructuras políticas, sociales, o económicas que se relacionan con los diferentes sectores de la comunidad y que detectan sus capacidades o problemas. El diálogo y abastecimiento permanente de sus necesidades será el medio más idóneo para detectar las áreas de conocimiento a actualizar en el INDEC.

Las capacidades y necesidades de los diferentes estratos de las comunidades que integran la población del país son también un componente crítico del rediseño propuesto. Sin él, el sistema volvería a transformarse en un aparato productor de datos, con efectos desconocidos sobre el derecho-habiente natural de todo este proceso.

En las primeras etapas del desarrollo del rediseño, éste deberá concentrarse en los grupos humanos postergados y luego irá reforzando su énfasis en los grupos humanos normales que constituyen la fuerza de trabajo plena de las comunidades. Tal como se observa en el gráfico mencionado.

Finalmente se introduce en el diagrama del sistema un cuarto componente relacionado con la capacidad y obligatoriedad de los diferentes componentes del mismo sobre el conocimiento de las necesidades de los otros integrantes del rediseño. Esta debe ser un área a la cual deberán aportarse numerosos esfuerzos, si realmente se desea acabar con la estructura estanca del sistema actual.

V.3.- La estrategia del cambio.

La mudanza de la situación actual y el paso a la fijada como objetivo de cambio no es sólo dar un paso y, como en el salto de la raya, se va del ayer al mañana. A pesar que el simbolismo puede resultar como una apreciación grosera de la realidad, vale para introducir las consideraciones que se deben realizar para justificar las modificaciones.

Ciertos atributos de lo cotidiano deben ser considerados: 1.- el entendimiento de los procesos de cambio, que como ya se dijo, se da en forma fragmentaria, compleja, con incertidumbre, en conflicto, y en una intensa situación de dependencia; 2.- la comprensión del proceso mismo de rediseño, en que no solamente debe fijar metas sino también los medios para lograrlas; igualmente el análisis del proceso político implícito y sus coyunturas; 3.- la necesidad de negociación de las alternativas propuestas y la integración del proceso de rediseño con el de la administración de los sistemas sociales; 4.- los estilos de la administración de los sectores que serán abastecidos con estos componentes y además la interpretación del papel del especialista en información, con el

administrador y el planificador de aquellos sectores, esto es, el entendimiento de los roles que desempeñan.

Todos estos criterios requieren consideraciones, sin embargo es necesario analizar alguno de ellos. Primero la cuestión de la dependencia, la que aquí se manifiesta por hecho de no contar con un desarrollo tecnológico nacional que permita definir metas independientemente de los recursos que se requieren y de la capacidad para producirlos. En algunos sectores, como aquellos de alta sofisticación tecnológica, el valor de la dependencia debe considerarse detalladamente a fin de poseer la masa crítica de equipos que hagan al proyecto físicamente viable.

El conflicto es otro de los componentes que requieren una consideración aparte. Las estructuras de conocimiento son frecuentemente consideradas bastiones casi de propiedad individual, hecho que dificulta enormemente el entendimiento y la colaboración entre grupos. Esta sea tal vez una de las características que más haya que considerar en esta propuesta de rediseño, en que varios grupos trabajan con criterios similares, y a los cuales cada uno quiere imponer su propia concepción. Si a este conflicto intrainstitucional se suma el propio de las competencias entre instituciones, el problema puede adquirir dimensiones exorbitantes. La negociación debe ser el eje de la orientación de los cambios.

Por último conviene considerarn ciertas áreas en las que no existen experiencias previas, aunque sí conocimientos como para desarrollar procesos. Tal es el caso de la eventual base de datos que se creará oportunamente en el SIG en que deberán adaptarse datos provenientes de enumeraciones censales de los universos respectivos, de las series continuas de los sectores sociales o de otra naturaleza, y los valores representativos o indicativos que se obtienen de muestras de subconjuntos basándose en técnicas probabilísticas. En estos casos, cómo se deben coordinar los métodos de enumeración censal, con los de las muestras probabilísticas. Qué caracteres hay que diferenciar en el universo, en los marcos muestrales y en las muestras para hacer que las proyecciones de éstas a aquellas sean apropiadas y tengan un margen razonable de validez.

Algo más sobre este punto. Como deberán reordenarse los métodos de recolección censal y ,los de las muestras; para admitir la complementación de reconocimientos geográficos in-situ o la realización de sondeos para la recolección de datos sobre ciertas variables que no se pueden recoger en los censos o encuestas, pero cuyo análisis es indispensable para lograr asignaciones apropiadas lógicas.

Por último la cuestión tal vez más difícil, la humana. Como hacer para que los integrantes de los grupos entiendan que ya no deben pensar más en singular sino en plural y no preguntarse nunca más: Cuáles son mis necesidades, sino: Cuáles son nuestras necesidades. Parece una cuestión inocente pero es sumamente difícil porque ella está asociada con los criterios de competencia , que es uno de los valores que tanto hacen al avance del conocimiento, y que muchas veces son también altamente eficientes para desandar lo logrado en mucho tiempo de acumulación de cambios positivos. La cantidad de aristas que este punto tiene puede destacarse

claramente si se tiene en cuenta que además esta área está asociada con la percepción de la estima personal (Esta es mi área!...) y con la de los niveles de ingreso financiero.

V.4.- Alternativas y secuencias.

Una estrategia de cambio válida debe presentar situaciones de cambios sucesivos. Para el caso del rediseño del sistema de estadísticas sociodemográficas se presentan tres instancias.

Primer Estamento: Consiste en el proceso de rediseño de los componentes que constituyen el área: los Censos de población y viviendas, las de encuestas de hogares (Encuesta Permanente de Hogares, Encuestas de Ingresos y Gastos), y los programas de mejoramiento de las Series Continuas de los sectores sociales. Primero hay que lograr una maximización de la productividad de cada una de estas instancias y hacer que los productos que presentan sean entregados en tiempo, con validez interna y externa, calidad, accesibilidad, precisión, propiedad, claridad, flexibilidad, etc. Debería esperarse que en esta primera instancia se alcancen las metas de eficiencia que deben presentarse para saltar el paso siguiente del rediseño.

Además de esto en esta primera instancia se deben preparar, perfeccionar y poner a funcionar las estructuras de contacto externo que permita el auscultamiento y registro de las necesidades de los usuarios de todos los niveles. Esta es la primera instancia crítica que introduce cambios hasta ahora no aplicados en forma rutinaria en la Dirección.

La incorporación de representantes de las comunidades usuarias y derecho-habientes debe ser el tercer componente a poner en funcionamiento en esta etapa. Si bien sus contornos no son tan nítidos como los anteriores, la percepción de su necesidad está claramente definida.

El trabajo con los integrantes de los grupos es otra de las líneas que se deben desarrollar. Si bien ni siquiera su resolución está pensada en estos momentos, el trabajo grupal debe ser comenzado para asegurar la supervivencia de un conjunto humano que sea capaz de hacer primar las necesidades del conjunto por sobre las percepciones individuales.

El último componente a incorporar son las pruebas de integración modular en la preparación de los instrumentos de recolección y análisis. Con estas actividades debe comenzar un trabajo mancomunado que lleve al logro de metas expresadas uniformemente y valoradas en conjunto.

Segundo Estamento: Esta estructuración no es más que un avance sobre la anterior en que se debe procurar una instrumentación permanente y mancomunada de los cambios logrados en la etapa anterior. La información, aunque dividida según los caracteres de los instrumentos de recolección, deberá ser coherente en cuanto a contenido y uniforme en lo referente a criterios de recolección y procesamiento, a la par que de similar contenido conceptual.

Las relaciones entre productores y usuarios deberá ser una unidad, lo mismo que la integración intra e intersectorial. El proceso de consultas entre todos los componentes deberá ser rutinario y consolidado, y debería esperarse haber logrado la mancomunidad de intereses entre todos los integrantes de todos los componentes.

El desarrollo del sistema de computación georreferenciado debe haber ya logrado un estado de madurez suficiente como para poder comenzar a abastecer requerimientos de conocimientos de problemas detectados geográficamente.

Tercer estamento: Acá ya deberá aparecer una actividad rutinaria de coordinación de entradas y salidas de cada uno de los componentes antes citados con el sistema de computación georreferenciado y así poder producirse regularmente información actualizada de sus bases de datos, referenciadas geográficamente. Cuando ésto se logre se habrá llegado al pico del rediseño y ésta será entonces una herramienta insustituible para un proceso de enunciación de políticas sociales racional en que lo fáctico oriente eficientemente la disponibilidad de lo posible. Todo esto implica una relación permanente y fluida entre productores y usuarios.

