

INDEC
Instituto Nacional de
Estadística y Censos
de Argentina

1. EL TEMA DE INVESTIGACION	1
2. LAS RECOMENDACIONES INTERNACIONALES	5
3. LA EXPERIENCIA ARGENTINA	7
4. RECOMENDACIONES	9

TALLER SOBRE
DISEÑO CONCEPTUAL DEL CENSO DE POBLACION Y VIVIENDA DE 1990
BUENOS AIRES, 22 al 25 de noviembre de 1988

MICRO-ESPACIOS, MUNICIPIOS Y OTRAS JURISDICCIONES LOCALES
Problemas y Recomendaciones para su Tratamiento

Mario ROBIROSA

INDICE

TEMAS DE INVESTIGACION, ESTADÍSTICAS Y OTRAS JURISDICCIONES SOCIALES

	<u>Página</u>
1. EL TEMA DE INVESTIGACION	1
2. LAS RECOMENDACIONES INTERNACIONALES	5
3. LA EXPERIENCIA ARGENTINA	7
4. RECOMENDACIONES	9

Notas

13

Por otro lado, la Argentina participa de la tendencia mundial a la multiplicación de demandantes y usuarios potenciales de tales tipos de información desagregada a niveles territoriales menores. Aparte de los ya tradicionales requerimientos de los investigadores científicos de las realidades socio-territoriales, que crecientemente critican sus estudios a trabajar sobre las heterogeneidades que presentan las situaciones y conjunturas concretas, una diversidad de actores sociales se han constituido en potenciales usuarios directos o indirectos de tales tipos de información, presionados por optimizar la eficiencia de sus recursos y actividades en el logro de sus metas particulares. Se han iniciado desde las empresas (estados de derecho) y los partidos políticos (estados de opinión) y las organizaciones especializadas en tales estudios, hasta los diversos tipos de organizaciones de la comunidad y sus equipos de apoyo y asesoramiento técnico, que buscan formular e implementar proyectos bien fundados en procura de metas sectoriales o integrales de desarrollo.

No es menor el interés que se ha desarrollado en las últimas décadas por las investigaciones de evaluación ex-ante, de proceso y de impacto, en relación con programas y proyectos tanto públicos como privados a nivel. Aquellas evaluaciones se han constituido en componentes indispensables en las actividades de gestión de proyectos de desarrollo.

Es indudable que esta diversidad de usuarios y potenciales demandantes, públicos y privados, refuerza sus demandas, programas y acciones y unidades territoriales identificadas y delimitadas sobre la base de muy diferentes criterios.

MICRO - ESPACIOS, MUNICIPIOS Y OTRAS JURISDICCIONES LOCALES

1. EL TEMA DE INVESTIGACION

La necesidad de contar con información estadística y sobre todo censal a nivel de pequeños espacios y universos poblacionales reducidos está tendiendo a crecer en forma exponencial en las últimas décadas.

Por un lado, las administraciones locales y sectoriales requieren de información precisa acerca de las poblaciones que atienden efectiva y/o potencialmente, para mejor fundar las decisiones administrativas pertinentes y la negociación de políticas propias o concertadas con otros niveles de gobierno. El principio de eficiencia administrativa está crecientemente permeando al sector público, por lo menos como exigencia política ante recursos disponibles siempre escasos. Los esfuerzos de planificación, que históricamente tuvieron su origen y mayor desarrollo a niveles nacionales y provinciales en vistas a una asignación de los recursos globales acorde con políticas sociales y de desarrollo centralmente establecidas, están hoy confrontando una severa crítica política, conceptual y metodológica. Esta tiende a poner crecientemente el énfasis de la actividad planificadora en la descentralización concertada entre los diversos niveles del estado y en la implementación de proyectos menos abarcativos y de más breves horizontes temporales, que contemplen las especificidades de las situaciones, poblaciones y territorios particulares en que se aplican los recursos a asignar. Así, los diagnósticos generales, de los que antes los planificadores habitualmente derivaban las características de los universos a las que debían responder sus planes de aplicación general, están hoy requiriendo además información fidedigna acerca de las particularidades de cada micro-universo de aplicación, para mejorar el desempeño de los planes y proyectos y su eficacia.

Por otro lado, la Argentina participa de la tendencia mundial a la multiplicación de demandantes y usuarios potenciales de tales tipos de información desagregada a niveles territoriales menores. Aparte de los ya tradicionales requerimientos de los investigadores científicos de las realidades socio-territoriales, que crecientemente orientan sus estudios a indagar sobre las heterogeneidades que presentan las situaciones y coyunturas concretas, una diversidad de actores sociales se han constituido en potenciales usuarios directos o indirectos de tales tipos de información, preocupados por optimizar la eficiencia de sus recursos y actividades en el logro de sus metas particulares. Estos incluyen desde las empresas (estudios de mercado) y los partidos políticos (estudios de opinión) y las organizaciones especializadas en tales estudios, hasta los diversos tipos de organizaciones de la comunidad y sus equipos de apoyo y asesoramiento técnico, que buscan formular e implementar proyectos bien fundados en procura de metas sectoriales o integrales de desarrollo.

No es menor el interés que se ha desarrollado en las últimas décadas por las investigaciones de evaluación ex-ante, de proceso y de impacto, en relación con programas y proyectos tanto públicos como privados o mixtos. Aquellas evaluaciones se han constituido en componentes indispensables en las actividades de gestión de proyectos de desarrollo.

Es indudable que esta diversidad de usuarios y potenciales demandantes, públicos y privados, refieren sus diagnósticos, programas y acciones a unidades territoriales identificadas y delimitadas sobre la base de muy diferentes crite-

rios, según sean los horizontes jurisdiccionales o programáticos de sus actividades. Por lo mismo, la producción central de información de origen censal no puede responder a tal diversidad de necesidades: cada usuario, en principio, deberá resolver su propio problema en función de la información producida por el organismo censal. Pero cabe a éste, en cambio, tomar los recaudos del caso para que la invalorable información relevada en los operativos censales pueda prestarse a agregaciones diversas que respondan a aquellas necesidades de los usuarios. Este es un problema que precede al de la producción de información por el organismo censal y tiene que ver con el sistema de acceso y la flexibilidad de tratamiento que admite la base de datos construida con la información relevada en la operatoria censal. Al respecto se efectuarán recomendaciones en la sección correspondiente del presente Informe.

Un conjunto de usuarios privilegiados al que debe sin embargo atender prioritariamente el organismo censal es sin duda el propio sector público, a sus diversos niveles y en sus diversos sectores de actuación. La más antigua tradición censal argentina ha respondido a esta política, produciendo y publicando su información sistemáticamente por jurisdicciones político-administrativas a nivel nacional, provincial y de departamento o partido.

Aunque el departamento o partido corresponde en general a una jurisdicción política, sobre todo como unidad electoral para representación legislativa provincial, esta subdivisión territorial no representa necesariamente la menor unidad jurisdiccional político-administrativa en todas las provincias. Bajo nuestro sistema político federal, cada constitución y legislación provincial ha definido por sí su régimen y jurisdicciones de gobierno municipal, y estas definiciones provinciales distan mucho de ser homogéneas. Mientras en algunas provincias (ej., Buenos Aires) cada partido corresponde a una jurisdicción de decisión política municipal, en otras (ej. Santa Fe) el departamento está exhaustivamente subdividido en varias jurisdicciones municipales, y, en otras aún (ej., Entre Ríos), los municipios en su conjunto no cubren la totalidad del territorio departamental, dejando zonas "vacías" de gobierno de nivel municipal y bajo exclusiva dependencia político-administrativa provincial. Muchas legislaciones provinciales distinguen además diversas categorías de administraciones 'municipales', con atribuciones y formas de gobierno diferenciadas.

Esta diversidad plantea serios problemas para la producción de información censal referida a unidades político-administrativas menores. Al no ser homogéneas sus definiciones político-territoriales en las diversas provincias, la producción de información central a nivel municipal reflejaría esta diversidad. Cuadros agregativos o comparativos de datos "municipales" a nivel nacional estarían indebidamente confrontando y agregando fenómenos socio-político-territoriales absolutamente distintos. En este sentido, hasta el presente, el INDEC ha optado por publicar sólo información a nivel de departamento o partido, como subdivisión exhaustiva menor del territorio del país - que es -, desentendiéndose de producirla a los niveles político-administrativos menores para aquellas jurisdicciones provinciales en que no coincidieran sus límites con los departamentos o partidos. El INDEC ha tendido a dejar esta tarea bajo la responsabilidad de las Direcciones Provinciales de Estadística, las que sólo excepcionalmente han producido información censal al respecto, debido a su alto costo de elaboración y/o a su insuficiente dotación de recursos humanos y materiales para efectuarla. Como consecuencia, demasiadas administraciones locales del país han quedado sin información censal adecuada o han dispuesto de información muy somera, frecuentemente derivada de resúmenes provinciales de datos provisionales. Esta falencia es crecientemente sentida por aquellos

gobiernos locales y lo será aún más en el futuro en la medida que requerirán de tal tipo de información para mejor fundar sus "negociaciones" con otros niveles e instancias de gobierno bajo el enfoque crecientemente descentralizado y concertado de la asignación de recursos, la planificación y la formulación y programación de proyectos. Aunque los gobiernos locales son hoy típicamente los receptores mayoritarios directos de demandas de servicios y de acción social por parte de sus poblaciones, ellos se encuentran en la peor situación informativa para respaldar su gestión, captar recursos y programas y aún para generar y optimizar sus propios recursos.

Hasta este punto hemos expresamente soslayado el problema de las discrepancias existentes entre los límites territoriales de la jurisdicción legal de un gobierno municipal y las fronteras reales urbano-rurales que diferencian cualitativamente a los espacios y a la realidad social confrontados por aquella unidad político-administrativa. No hay duda que los límites entre zonas 'urbanas' y 'rurales', sean éstas definidas según criterios físicos o funcionales, tienen una dinámica de cambio que dista mucho de ser acompañada por los límites jurisdiccionales de las administraciones municipales, signados por una inercia política que los torna muy estables y difíciles de adecuar. Por lo general las responsabilidades y tributaciones municipales se diferencian según que su área de aplicación sea urbana o rural y, en consecuencia, tiende a haber alguna normativa, provincial o municipal, que deslinda formalmente entre tales áreas; por ejemplo, 'planta o ejido urbano', 'chacras y quintas', etc.. Pero es muy frecuente que la 'planta urbana' de un municipio, legalmente establecida, incluya zonas que, bajo un criterio físico o funcional, deberían ser consideradas no urbanas o, viceversa, que la expansión territorial de una localidad sobrepase los límites de su 'ejido urbano' legalmente definido e invada zonas rurales o de 'chacras y quintas'. A veces estos desajustes entre límites legales y realidades físico-poblacionales llegan incluso a manifestarse en abusos o falencias tributarias o de prestaciones en áreas que se encuentran en tales situaciones ambiguas: no cabe sino a los involucrados el dirimir estas situaciones. Parece importante, sin embargo, que las administraciones municipales o equivalentes puedan disponer también de la información censal, tanto referida a las subdivisiones administrativo-legales que pudieren existir en su territorio, como la referida a la o las localidades que pudiere incluir, definidas éstas según criterios físicos adecuados. Ambos tipos de agregaciones de datos censales a nivel de cada municipio - según criterios administrativos y según criterios físicos - se prestan a distintos fines que hacen a la acción municipal y/o provincial. Y la diferencia es en más o en menos entre ambos tipos de agregaciones les proveerían de información específica acerca de aquellas áreas legalmente urbanas pero aún no urbanizadas y acerca de aquellas áreas donde la expansión física del aglomerado ha invadido áreas de definición legal no urbanas. La información censal específica sobre estas áreas es un insumo inportante para fundar políticas y acciones particularizadas en ellas y para adecuar normas de ordenamiento territorial.

Todo lo dicho pretende demostrar el interés que para los gobiernos de unidades político-administrativas menores - para el manejo de sus jurisdicciones legales, de sus localidades urbanizadas y de las áreas intersticiales - tiene el disponer de la información censal agregada para espacios o territorios definidos bajo ambos criterios; el físico y el legal. Al respecto se explicitarán recomendaciones en la sección correspondiente.

Tanto las acciones y programas municipales como las de los organismos sectoriales de diversos niveles (nacionales, provinciales y municipales), prestadores

de servicios o proveedores de infraestructura o de los recursos financieros correspondientes, requieren de información particularizada para sub-espacios específicos de actuación; por ejemplo, distritos operativos, áreas carenciadas. No incumbe al organismo central censal producir tal información en forma sistemática; pero sí es de su responsabilidad posibilitar tales agregaciones según las delimitaciones que respondan a la diversidad de las demandas específicas, tal como se indicó más arriba respecto de los usuarios no gubernamentales.

Los proyectos de desarrollo rural y los estudios para la planificación de espacios peri-urbanos - sobre todo en los aglomerados mayores y centros urbanos de crecimiento rápido - están también requiriendo crecientemente de información para microespacios específicos no urbanos, sub-departamentales o agrgados de éstos independientes de fronteras departamentales. Nuevamente para ello aparece el requisito de máxima flexibilidad en la base de datos para responder a la diversidad de agregaciones espaciales que con tales propósitos puedan demandar los usuarios.

No hay duda que la accesibilidad a datos censales referidos a pequeñas unidades territoriales y la flexibilidad de análisis para las más variadas agregaciones de aquéllas benefician también y muy especialmente al investigador científico de distintos campos disciplinarios, interesado en temáticas de muy diversa naturaleza conexas con variables socio-demográficas. Este tipo de usuario ha sido quien primero y más persistentemente ha estado reclamando datos censales a niveles de agregación territorial menores que el departamento o que la aglomeración urbana y asimismo la posibilidad de acceder a información censal más completa referida a "manchas" territoriales que no necesariamente siguen límites departamentales pero que se ajusten, por ejemplo, a contrastes de configuración ecológica y/o de crecimiento demográfico, y/o cualquier otra variable diferenciadora de espacios y poblaciones reales. Es cierto que sería imposible a un organismo censal producir sistemáticamente información que atendiese a todas las demandas tan diferentes de los investigadores. Sin embargo, sí compete al organismo oficial facilitar el acceso a la información censal a los menores niveles de desagregación espacial que fueran posibles sin violar el secreto censal.

El acelerado desarrollo que ha tenido en años recientes la tecnología informática y computacional hace hoy posible pensar en el acceso directo por parte de los usuarios a la base de datos censales o a componentes particularizados de él. Ello sin perjuicio de que, desde el organismo censal, se produzca información relevante, de uso más generalizado, por micro-espacios significativos menores que el departamento o la aglomeración (o la circunscripción, en el caso de la Capital Federal). Ni tampoco que se colabore con las Direcciones Provinciales de Estadística en la producción de información para el nivel de los municipios como divisiones político-administrativas menores; pero ésto sólo tendría sentido en aquellas provincias cuya cartografía censal cumpla con las condiciones requeridas para poder efectuar adecuadamente las agregaciones por distrito municipal legalmente definido.

2. LAS RECOMENDACIONES INTERNACIONALES

El auge creciente de la planificación territorial y urbana y las necesidades informativas de las planificaciones sectoriales de servicios y de infraestructura, el reconocimiento de las desigualdades de condiciones de vida que se manifiestan a nivel de los micro-espacios particulares y el consecuente énfasis cada vez mayor puesto en la formulación y ejecución de proyectos de desarrollo que atiendan a situaciones locales específicas, han dado lugar a una demanda creciente de información a niveles micro-espaciales. Esta demanda es reconocida internacionalmente.

Sólo en la última década, el espectacular desarrollo que han adquirido los sistemas computacionales, tanto en accesibilidad como en flexibilidad y adaptabilidad de utilización, hace viable hoy atender tal demanda con la gran diversidad de respuestas que ella exige. De allí la multiplicación muy reciente de recomendaciones al respecto en el orden internacional y, en particular, la de posibilitar la recuperación de datos censales a niveles espaciales mínimos de agregación, sobre todo a nivel urbano, con la manzana como unidad mínima. Ello permitiría al usuario adecuar apropiadamente las agregaciones de datos censales a sus necesidades específicas, sin tener que recurrir a estimaciones más o menos gruesas elaboradas indirectamente a través de operaciones trabajosas sobre la base de información referida a unidades espaciales mayores: por ejemplo, departamentos y localidades o, en el mejor de los casos, fracciones y radios. Tales recomendaciones apuntan a imbuir de máxima flexibilidad a la base de datos construida sobre la base del relevamiento censal, más que a la producción sistemática de información censal a tales niveles micro-espaciales, lo cual resultaría de un costo injustificado.

Con el énfasis puesto sobre las necesidades de los usuarios, se identificaron nuevos campos informativos para cuya obtención los operativos censales podían ser la fuente ideal por sus alcances y su periodicidad. Las características y costos del operativo censal y de la producción de información imponen evidentemente límites a los campos temáticos y/o al detalle de los datos pertinentes que se justifica relevar, planteando a la vez la disyuntiva acerca de su relevamiento universal o muestral. Sólo información relevada en forma universal tendrá una flexibilidad óptima para análisis a niveles micro-espaciales, asegurando representatividad para cualquier definición de unidades. Por lo contrario, la generada por muestreo sólo tendrá representatividad confiable a niveles de agregación particulares y/o para unidades espaciales predefinidas, determinados éstos por el método de muestreo utilizado. Ello también plantea la disyuntiva para cada campo informativo acerca de la conveniencia de su tratamiento a través del operativo censal o de encuestas periódicas de hogares o de relevamientos ad-hoc.

Ya con anterioridad, la preocupación por referir la información censal a unidades espaciales socio-demográficas significativas había generalizado la atención de los organismos censales de muchos países respecto de una rigurosa y sistemática identificación y delimitación de sus localidades y centros poblados aglomerados, de distinta naturaleza, urbanos o rurales no dispersos. Ello trajo como consecuencia una creciente adopción de criterios físicos precisos para definir los límites territoriales de las localidades. Correlativamente con ello se ha ido mejorando la cartografía censal, procurando a la vez institucionalizar procedimientos de actualización eficientes.

Esta necesidad de definir mejor los fenómenos de urbanización y de expansión territorial y caracterización de las poblaciones urbanas se dirigió sobre todo a dirimir confusiones tradicionales entre las definiciones político-administrativas y físico-poblacionales de las aglomeraciones, muchas veces existentes al interior de un mismo censo. Con tales recomendaciones de los encuentros internacionales recientes de expertos ha quedado netamente privilegiada la concepción físico-demográfica de los aglomerados urbanos, quizás en alguna medida en desmedro de la consideración más cuidadosa de las unidades político-administrativas locales que son los municipios - • administraciones locales equivalentes - que no son íntegramente urbanos o no se corresponden con los territorios constituidos por localidades.

Esta menor relevancia de la temática municipal en las recomendaciones internacionales se debe sobre todo a dos factores. En primer lugar, las agregaciones y análisis más tradicionales que se hicieron casi universalmente en relación con la producción de información censal fueron en cada país las unidades político-administrativas vigentes. En segundo lugar, cuando se trataba de unidades político-administrativas menores, en la mayoría de los países, aquella que subdivide exhaustivamente en más fina trama el territorio nacional se corresponde con jurisdicciones de carácter municipal o resulta en espacios de dimensión relativamente reducida. Vapñarsky ⁴ señala, a título de ejemplo, que ello es el caso en países europeos; España o Italia se hallan exhaustivamente subdivididos en unas 8000 unidades administrativas menores - municipios o comunas -, Francia en unas 36000 comunas. En cambio, en la Argentina, esa unidad administrativa menor "que divide exhaustivamente en más fina trama el territorio nacional es el departamento" (o partido), dando por resultado que toda la extensión del territorio del país sólo puede subdividirse en unas 500 unidades. Estas son de magnitud considerablemente mayor que las de aquellos países, distan mucho de ser micro-espacios socio-poblacionalmente significativos y, con frecuencia, según las provincias, tampoco suponen gobiernos locales con jurisdicción sobre ellos.

En una alta proporción de países, el territorio nacional se halla pues ya adecuadamente subdividido en espacios político-administrativos de pequeñas dimensiones y el problema de producción de información se refiere sobre todo a distinguir, dentro de ellos, a las localidades de población aglomerada de las zonas de población rural dispersa. De allí el énfasis actual de las recomendaciones internacionales sobre la necesidad de criterios rigurosos y sistemáticos, sobre todo físico-poblacionales, para delimitar, enumerar y caracterizar a tales asentamientos ⁵.

3. LA EXPERIENCIA ARGENTINA

Dado que en nuestro país el departamento o partido es la unidad político-administrativa menor que subdivide exhaustivamente el territorio nacional, es éste el menor nivel administrativo a que se ha referido tradicionalmente la producción de información censal sistemática desde el INDEC, homogénea para todo el país.

Toda subdivisión menor de dichas unidades ha debido hacerse por fracciones y, eventualmente, radios censales. Estos, sin embargo, representan unidades de organización del trabajo de campo en la operatoria de relevamiento censal y por lo tanto son delimitados por los organismos responsables de cada provincia en función de razones de conveniencia práctica y no por responder a criterios sociales significativos.

Con el desarrollo de criterios más rigurosos y sistemáticos para la delimitación de localidades a partir del censo de 1970, en buena parte bajo la influencia de investigaciones que a tal efecto realizara Vapñarsky ^{6/}, se han difundido directivas cada vez más precisas a las DPE en procura de compatibilizar los límites de las unidades de relevamiento con los fenómenos socio-poblacionales reales y evitar, sobre todo, que tales fracciones y radios traspasen fronteras físicas de aglomerados e incluyan así, confundidas, a poblaciones de distinto carácter, aglomeradas y dispersas ^{7/}. Para el censo de 1970 el propio INDEC preparó la cartografía censal de localidades de áreas selectas del país, incluyendo al Gran Buenos Aires, y ello garantizó una delimitación homogénea y precisa. Pero para las restantes localidades sólo proveyó de directivas a las DPE, las que no necesariamente las satisficieron, dando lugar a la subsistencia de ambigüedades en la identificación de tales aglomerados y localidades ^{8/}, confundiendo con frecuencia criterios físicos de delimitación con criterios administrativos más tradicionales y, por ende, que les eran más familiares. En 1980 esta situación sólo se saneó parcialmente, subsistiendo, según Vapñarsky, criterios incorrectos y poco claros del INDEC respecto de la identificación de localidades, pero mejorando en cambio significativamente el trabajo de delimitación física de las aglomeraciones.

El recurso a fracciones y radios censales como unidades menores de recuperación de información censal al interior de departamentos o partidos y de localidades ha sido hasta hoy el único disponible. Pero, como se dijo, tales unidades sólo responden a razones operativas y no necesariamente suponen áreas diferenciadas en lo socio-demográfico. En los esfuerzos actuales del INDEC por lograr una cartografía censal precisa y apropiada para todo el país, y que maximice su utilidad para los usuarios potenciales de la información censal, se han elaborado directivas crecientemente detalladas para las DPE, procurando criterios precisos y homogéneamente aplicados en todas las jurisdicciones del país y procedimientos eficientes para su actualización entre censos ^{9/}. Teniendo en cuenta la comparabilidad intercensal necesaria para análisis dinámicos y de cambios, se ha puesto especial énfasis en recomendar que las actualizaciones de límites de fracciones y radios, sobre todo en bordes de aglomeraciones, se hagan por subdivisión de unidades anteriores y no modificando sus límites preexistentes.

La diversidad de regímenes municipales que se han dado las provincias bajo nuestro sistema político federal, dificulta al INDEC la producción de información homogénea y significativa a ese nivel político-administrativo menor para

la totalidad del país y sus jurisdicciones mayores. Sin embargo, el organismo nacional está realizando serios esfuerzos para que la información censal sea recuperable, al nivel de dichas jurisdicciones político-administrativas menores, por los usuarios interesados y, en primer lugar, por los gobiernos y administraciones provinciales y municipales correspondientes ^{10/}. A tales efectos se recomienda a las DPE trabajar "en la caracterización y clasificación de (las) unidades administrativas locales" y encarar "la incorporación de estas unidades administrativas locales a la cartografía censal y la convertibilidad de las primeras en términos de los conceptos censales con representación cartográfica (esto es, fracción y radio censal)" ^{11/}.

Colateralmente, para fortalecer el nivel municipal en el SEN, el INDEC está proponiendo a las DPE estrategias y campos de información no censal que podrían ser implementados colaborativamente por éstas y los organismos municipales de su jurisdicción, de modo de contar con estadísticas sistemáticas y actualizadas que, en combinación con la información censal pertinente, consolidaría una base informativa apropiada - con calidad, cobertura y oportunidad - para la gestión municipal y provincial. Se reconoce, sin embargo, que "hay tal diversidad de tamaños y tareas (entre los Municipios del país, que hace) prácticamente imposible dar o pretender dar lineamientos homogéneos o únicos" ^{12/} y que el proceso de construir estos sistemas informativos no puede ser sino gradual.

4. RECOMENDACIONES

En la sección 1 se hizo referencia a la utilidad de disponer, para cada unidad político-administrativa menor - municipios u otros -, de información agregada tanto bajo el criterio legal como bajo el criterio físico, ya tradicional en nuestros últimos censos, por localidad.

En esto cabe llamar la atención de las provincias y los municipios sobre las posibilidades y utilidad práctica que ofrecen los datos censales en vistas a la gestión y administración del territorio. Dado que en nuestro país las bases cartográficas para los relevamientos censales no son producidas por el Sistema Estadístico Nacional, correspondería a las Direcciones Provinciales de Estadística, con la colaboración de otros organismos provinciales y de los propios municipios, cuidar la subdivisión del territorio que se haga a efectos censales, de modo que ninguna sección censal (fracción o radio) comprenda territorios pertenecientes a jurisdicciones político-administrativas menores diferentes. En diversas oportunidades el INDEC se ha dirigido a las DPE insistiendo sobre estos aspectos¹²⁾ solicitando su contribución para que las subdivisiones del futuro CEN 90 y su cartografía se hallen libres de errores de esta naturaleza. Los organismos públicos de la propia provincia y sus municipios son los beneficiarios principales de tal tarea, ya que sólo así podrían contar con la información fidedigna necesaria para fundar adecuadamente sus decisiones administrativas y políticas. El mejoramiento de la situación informativa de las verdaderas unidades político-administrativas menores (municipios, villas, consejos vecinales, etc. , según las provincias), sobre todo en aquellas provincias en que no existe coincidencia del municipio con el departamento o partido, sólo puede realizarse mediante una actividad concertada nación-provincia, a través de sus respectivas agencias estadísticas. Los plazos se están volviendo perentorios, sin embargo, para llegar al operativo censal del CEN 90 con una cartografía censal apropiadamente saneada.

También se señaló en la sección 1 la necesidad de asegurar el mayor acceso y la mayor flexibilidad de agregación socio-territorial posible a la base de datos que se genere con el operativo censal, de modo de asegurar la disponibilidad de información apropiada a la gran variedad de demandas del creciente número y variado perfil de los usuarios potenciales de dicha información censal.

Se ha programado que la unidad territorial mínima de archivo y recuperación de información de la base de datos sea la manzana urbana. Ello, para centros aglomerados, proveería a la fuente censal de una flexibilidad de agregación óptima, con la posibilidad de producir información pertinente específica para las más diversas áreas de estudio, secciones administrativas o de prestación de servicios que requieran los usuarios, tanto del sector público como investigadores académicos y otros analistas particulares.

Si bien la manzana sería la menor unidad territorial de identificación en la base de datos, por lo menos para aglomerados poblacionales y localidades urbanas, toda operación de recuperación de tal información según agregaciones especiales es costosa y, por lo tanto, de recurso sólo ocasional, si no excepcional. Por lo tanto gran parte de los análisis seguirán haciéndose sobre la base de secciones territoriales más tradicionales, cual son las fracciones y, ocasionalmente, los radios censales. Además, para estudios de dinámica o comparaciones inter-censales socio-demográficas o de vivienda, sólo queda el recurso a tales fracciones y radios como bases territoriales mínimas de comparación,

ya que no existe información recuperable a niveles menores en el SEN proveniente de censos anteriores. Ocasionalmente se han efectuado, sobre todo a nivel provincial, resúmenes de ciertos datos provisorios censales a estos niveles de fracción y, a veces, de radio. Es claro que, por lo general, sólo unos pocos indicadores son producidos a tales niveles; pero su rápida producción hace que, por un tiempo relativamente extendido, ellos sean la única fuente de información censal disponible.

La enorme adaptabilidad de los equipos y programas de computación hoy disponibles, un volcado rápido de los datos relevados en el operativo CEN 90 y una resolución inteligente de los problemas de accesibilidad de los usuarios a la base de datos así constituida deberían permitirles contar con la información requerida en un plazo relativamente breve con posterioridad al operativo censal, por lo menos en campos de información que no requieran codificaciones y elaboraciones especiales de gabinete. Estos últimos campos de información que requieren procesamientos especiales antes de su volcado a la base de datos podrán ser incorporados con posterioridad, a medida que sean completados, sin desmedro de la utilización temprana de lo ya disponible.

Por lo dicho, el recurso casi inevitable a las planillas resumen de datos provisorios por fracción (y ocasionalmente radio) puede perder vigencia en términos de plazos de disponibilidad de información censal oficial. Pero no perderá seguramente vigencia en términos de costos para el usuario, siempre menores a los de acceso a tabulaciones especiales o a la base de datos misma. Teniendo en cuenta esto, sería importante que cada DPE evalúe y revise los contenidos tradicionales que se vuelcan en las planillas resumen por micro-espacios, para eventualmente ampliarlos según las necesidades más significativas, por lo menos, de los gobiernos y administraciones municipales: recaudaciones, asignaciones de recursos, planificación urbana, gestión y ejecución de proyectos sociales y de infraestructura para áreas o poblaciones particularizadas y, en medida creciente, gestiones políticas referidas a recursos y proyectos con instancias superiores de gobierno.

La falta de tradición en nuestro país respecto de la accesibilidad y disponibilidad de datos censales a nivel de micro-espacios, seguramente se reflejará por un tiempo en desconcierto de los organismos potencialmente usuarios respecto a definir demandas de información de esta naturaleza.

Es de interés de cada provincia, sus administraciones provincial y municipales y seguramente de otros usuarios del sector privado (por ejemplo, investigadores y planificadores urbanos) el contar con información censal referida a sus jurisdicciones político-administrativas menores y a las subdivisiones legales o administrativas que pudieren existir al interior de éstas, y aún de agregaciones micro-espaciales inferiores o distintas a éstas. Como se dijo más arriba, la gran heterogeneidad existente entre las provincias respecto de sus regímenes municipales es un impedimento para que el INDEC produzca por sí información sistemática y homogénea a nivel municipal referida a todas las jurisdicciones mayores del país. Sin embargo ello no obsta a que, mediante convenios con las respectivas provincias y sus DPE, se produzca en forma colaborativa información censal a nivel de espacios locales legalmente delimitados. La información que se produjera a tales niveles, para ser significativa a los fines expuestos, debería ser identificada y definida en detalle de acuerdo con las necesidades de los usuarios públicos respectivos, en concordancia con los regímenes municipales - atribuciones y responsabilidades - establecidos por el sistema jurídico de cada provincia. Aunque es probable que para el conjunto de

las provincias exista una base común de información pertinente, sobre todo en aspectos básicos de población y de vivienda, no necesariamente las categorizaciones de las variables ni los indicadores ni las tabulaciones a elaborar serán coincidentes. Por ello y por respeto al federalismo y a las individualidades provinciales, no parece recomendable que dicha selección y definiciones se realicen exclusivamente desde el organismo nacional pertinente, el INDEC, sino al contrario a través de un trabajo concertado conjunto de éste con cada DPE.

Una alternativa a ello o, al menos, una estrategia complementaria recomendable, sería la de proveer a cada DPE de una copia de la base de datos correspondiente a su jurisdicción. La disponibilidad y costos decrecientes de los sistemas y programas de computación adecuados para la explotación de tales bases de datos permite hoy pensar en dotar a cada DPE de lo necesario en equipos, programas, capacitación y asesoramiento para hacer posible tal transferencia de responsabilidades del INDEC a las DPE. Al respecto es importante señalar que el CELADE ha desarrollado un programa de "REcuperación de DATos censales de Areas pequeñas por Microcomputador" - REDATAM - para "organizar y mantener los archivos censales, geográficamente ordenados, dentro de la capacidad limitada de un microcomputador, de tal modo que se puedan generar tabulaciones u otras estadísticas para la unidad geográfica más pequeña, como por ejemplo barrio o manzana o para cualquier agrupación de éstas¹⁴". Tal programa permitiría a las DPE no sólo atender con máxima flexibilidad a planes propios de producción sistemática de información, sino también atender oportunamente a las necesidades particulares de todo tipo de usuarios locales que pudieren requerir de tales tipos de información censal.

La producción de información censal por micro-espacios menores que el departamento o la localidad deberá adaptarse en cada caso a los propósitos del usuario demandante, tanto en lo que se refiere a la delimitación del territorio de análisis - o sea a la agregación deseada de unidades espaciales mínimas - como a los contenidos de información a producir. Es cierto que sólo datos relevados con el cuestionario básico, de aplicación universal, serán utilizables para análisis a nivel de micro-espacios en todo el territorio nacional, no así aquéllos relevados por muestreo, con el cuestionario ampliado. Los datos obtenidos con éste sólo serán utilizables para aquellas áreas predelimitadas en que el método de muestreo elegido asegure representatividad con márgenes mensurables de error estadístico. Sería impensable por su magnitud producir información sistemática desde el INDEC a nivel de todas las unidades menores del país - manzanas urbanas y radios censales rurales, por ejemplo -. Aún sin pensar en tabulaciones cruzadas, el solo listado de distribuciones por unidades espaciales menores para cada variable relevada en el cuestionario básico implica un inmenso volumen de información a producir. Por otra parte, parece poco efectivo producir una selección de las variables disponibles que satisfaga a una mayoría de los usuarios potenciales: sus intereses son tan diversificados que volverían ineficiente tal selección.

Los datos utilizables a niveles micro-espaciales en todo el país - según lo recomendado hasta el momento para el CEN 90 - permitirían análisis acerca de:

Vivienda: -condición de ocupación, tipo y antigüedad de las viviendas,
-número de hogares, número de habitaciones y tipo de servicios sanitarios por hogar,
-infraestructura básica de servicios, principalmente urbanos, incluyendo accesibilidad a transporte público,
-características de precariedad urbana de la zona;

Población: -datos básicos sobre número de pobladores por sexo y edad,
-conformación de los hogares/familias,
-acceso a sistemas de salud y eventualidad de gastos con ese motivo,
-asistencia escolar y nivel de escolaridad alcanzado,
-situación laboral.

Respecto de los municipios - o unidades político-administrativas locales comparables -, sería conveniente producir los mismos tipos de información - distribuciones simples y tabulaciones cruzadas - que se produzca para cada localidad. En el caso de grandes aglomeraciones que incluyen total o parcialmente a dos o más municipios, se recomienda la desagregación de la información, como ya se hizo para el Gran Buenos Aires en 1980 por ejemplo, por municipios componentes, discriminando áreas incluidas y no incluidas en la aglomeración y otras localidades o centros aglomerados que pudieren existir en la misma jurisdicción municipal, que no formaren parte de la aglomeración mayor.

NOTAS

- 1/ Una excelente discusión del tema, con ejemplos, se hace en:
 - VAPNARSKY, César A., "El Censo de Población y Vivienda de 1980: Comentarios críticos sobre su cartografía y su definición de 'localidad'", en: Los censos de población del 80. Taller de análisis y evaluación, Buenos Aires, INDEC (Col. Estudios No. 2), 1985, ps. 27 a 48.
- 2/ Además de VAPNARSKY, C.A., op.cit., ver:
 - TORRES, Horacio, "El viaje al trabajo según categorías poblacionales", en: Los censos del 90. Características económicas de la población, Buenos Aires, INDEC (Col. Estudios No. 8) - CENEP, 1987, pag. 358;
 - VAPNARSKY, César, Aportes teórico-metodológicos para la determinación censal de localidades, Buenos Aires, CEUR (Documento de Trabajo No. 3), junio 1979. También, resumido, en: Investigación e Información Sociodemográfica 2. Los censos de población y vivienda en la década de 1980 en América Latina (Comp.: TORRADO, Susana), Buenos Aires, CLACSO, 1981, ps. 61-74.
- 3/ - TORRADO, Susana, Información e investigación socio-demográfica en América Latina, Santiago de Chile, PISPAL - CLACSO, julio 1978,
 - ROBIROSA, Mario, "Aspectos metodológicos", en: LEPORE, S. (dir.), Análisis poblacional de la Argentina. Vol. 1, Buenos Aires, FUDAL (Fundación para el Desarrollo de América Latina) - FNUAP (Fondo de las Naciones Unidas para Actividades de Población), 1978-1980.
 - ROBIROSA, Mario (dir.), Medios instrumentales para el análisis y diagnóstico de situaciones urbanas y del sistema urbano a nivel nacional, Buenos Aires, Subsecretaría de Desarrollo Urbano/SEDUV/MBS, 1978, ps. 26-27.
- 4/ - VAPNARSKY, C. A. (1985), op. cit., pag. 28.
- 5/ Ver, por ejemplo, una detallada discusión al respecto en:
 - Istituto Centrale di Statistica, 12o. censimento generale della popolazione, 25 ottobre 1981. Vol. IV: Atti del censimento, Roma, ISTAT, 1987, pag. 30 y siguientes, puntos 39 y 40,y el "instructivo" correspondiente:
 - ISTAT, Circolare N.6/CP-27, 19 de mayo 1981, pags. 219-221.
- 6/ - VAPNARSKY, César A., La población urbana argentina: Revisión crítica del método y los resultados censales de 1960, Buenos Aires, Editorial del Instituto, 1968;
 - -----, La población urbana argentina en 1970 y 1960: Revisión crítica de la información censal oficial, Buenos Aires, Centro de Estudios Urbanos y Regionales, 1979.
- 7/ - INDEC, "Conceptos y recomendaciones básicas sobre cartografía estadística", Buenos Aires, INDEC (mimeógrafo), 1980 (?);
 - INDEC, Dir. de los Sectores Institucionales, Registro Nacional de Unidades Estadísticas (RENUE). Anexo Convenio. Revisión 1, Buenos Aires, INDEC, s/f;
 - INDEC, Registro Nacional de Unidades Estadísticas (RENUE). Anexo e informe de avance, (Reunión Plenaria de Directores Provinciales de Estadística, 08/86), Buenos Aires, INDEC (Doc. SEN 08/86 - 4), 10-12 de diciembre 1986.

- 8/ - INDEC, Censo Nacional de Población, Familia y Vivienda de 1970. Compendio de sus resultados provisionales. Total del país, por provincias, por localidades, Buenos Aires, INDEC, 1979 (?), pag. 2;
ver también comentarios detallados en:
- VAPÑARSKY, C. A. (1985), op. cit., pag. 39-44.
- 9/ - INDEC, Dir. de los Sectores Institucionales, op. cit.;
- INDEC, Registro Nacional de Unidades Estadísticas (RENUE). Anexo e informe de avance, Buenos Aires, INDEC (Doc. SEN 08/86 - 4), 10-12 de diciembre de 1986.
- 10/ - INDEC, Propuestas para el fortalecimiento del nivel municipal en el SEN, Buenos Aires, INDEC (Doc. SEN 02/88 - 3), 20-22 de abril de 1988.
- 11/ - ibidem, pag. 2.
- 12/ - ibidem, pag. 2 - 12.
- 13/ - ibidem.
- 14/ - CELADE, REDATAM: Relevancia para los censos de 1990, Santiago de Chile, CEPAL (Reunión de Directores de Estadística de las Américas), 23 al 25 de septiembre de 1987;
- CELADE, REDATAM. Manual del usuario, Santiago de Chile, CELADE (Documento LC/DEM/G.50), mayo de 1987.

