

VIII JORNADAS ARGENTINAS DE ESTUDIOS DE POBLACIÓN  
Tandil, 12 al 14 de octubre de 2005

Sesión Regular B.1.

La medición de las nuevas realidades sociales

Organiza: Comisión Científica de Producción de Datos

Coordinadora: Victoria Mazzeo

REFLEXIONES ACERCA DE  
LAS METODOLOGÍAS ALTERNATIVAS DE MEDICIÓN CENSAL

**Autor: Gladys Massé<sup>1</sup>**

*Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). Argentina. Av. Julio A. Roca 609, 3er piso,  
of. 302 (CP C1067ABB). Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires.*

*Email: gmass@indec.mecon.gov.ar*

**Resumen**

*En la actualidad, la dinámica de los procesos sociales y demográficos ha adquirido un ritmo muy acelerado. Cada día existe una mayor demanda de datos, válidos y oportunos, relativos al ámbito nacional, y en particular local, que requiere ser atendida satisfactoria y prontamente a través de las fuentes de datos existentes. Todo ello mediatizado sin embargo por un contexto mundial de importantes restricciones financieras.*

*Es en este contexto general que algunos países han comenzado a implementar metodologías alternativas de medición censal. La periodicidad censal es excesivamente extensa para responder a las presentes necesidades de información y el presupuesto es escaso para implementar reiteradamente operativos de tamaño magnitud. Las razones que llevan a la necesidad de asumir un cambio confluyen en considerar los siguientes aspectos: proporcionar datos con mayor oportunidad; de mejor calidad; dar respuesta a una nueva demanda de información que prioriza el nivel local, y en particular tratar de suavizar los costos de la operación censal.*

*El objetivo de la ponencia es presentar entonces un diagnóstico acerca de las problemáticas de captación de las realidades sociales y las nuevas propuestas de medición censal que están comenzando a desenvolverse en dicho contexto, concebidas en un marco conceptual ligado a un momento histórico determinado, condicionado por la institucionalidad vigente, la correlación de fuerzas políticas y socioeconómicas y las concepciones ideológicas predominantes. Se intenta reflexionar acerca de la realidad estadística que se avizora a la luz de las manifiestas transformaciones económico-sociales y políticas en el contexto europeo-occidental, en la región de América Latina y en Argentina en particular.*

---

<sup>1</sup> La autora agradece muy especialmente la valiosa colaboración de Mariela Goldberg (INDEC) en la elaboración de esta ponencia.

## Introducción<sup>2</sup>

El conocimiento del tamaño y la composición desagregada de la población de un país a partir de criterios geográficos y socioeconómicos se considera crucial para orientar la toma de decisiones que deben adoptarse en el ámbito gubernamental con vistas a la planificación y la distribución de los recursos del país (Guzmán, 2002). En muchos países los resultados del censo de población se utilizan como base para establecer la proporcionalidad de la representación parlamentaria y también como instrumento para asignar recursos a las áreas de gobierno local (Chackiel, 2002). Además, su actualización es imprescindible, pues el conocimiento de los cambios acaecidos en la distribución por edades de la población –que es la base de la estimación de la demanda de bienes y servicios- alecciona acerca de la necesidad de reorientar las inversiones sociales y los sistemas de atención en diferentes sectores del ámbito público, como por ejemplo salud, educación, vivienda, etc. (Guzmán, 2002).

Hasta hace unas décadas, el censo de población era la fuente primaria de información estadística acerca del tamaño de la población, su distribución geográfica y sus características demográficas, sociales y económicas. Cabe mencionar que los criterios básicos que rigen su concepción (empadronamiento individual<sup>3</sup>; universalidad<sup>4</sup>; simultaneidad<sup>5</sup> y periodicidad<sup>6</sup>) habrían generado parte de sus fortalezas y mejores atributos concebidos en término de su cobertura geográfica universal, su periodicidad y comparabilidad estadística internacional, así como de sus posibilidades para generar diagnósticos para áreas locales o sub-grupos de población definidos. En consecuencia, estas fuentes de datos se constituían en los principales proveedores de una parte importante de las estadísticas consideradas indispensables con vistas a orientar las políticas públicas.

Clarificados sus objetivos, cabe mencionar entonces la forma de obtención de una información imprescindible para la planificación gubernamental. En este caso, considerado el operativo de mayor magnitud que un país puede llevar a cabo en tiempos de paz, el relevamiento censal involucra innumerables esfuerzos materiales y de recursos humanos, así como una organización y planificación que necesita ser articulada con total precisión. En este último sentido, adquiere relevancia el tipo de organización político–institucional que coordina cada Sistema Estadístico Nacional. Ámbito propio y restrictivo de cada nación en particular, sus características y disposición también ejercen influencia al momento de planificar la implementación de un operativo de tamaño envergadura. Además, la programación censal requiere necesariamente de varios años de intensa preparación de manera de poder sistematizar por ejemplo los planes básicos de producción de datos, las relaciones entre productores y usuarios de la información, las herramientas necesarias a ser utilizadas para alcanzar la coordinación y armonización estadística, los aspectos normativos, legales y administrativos, la capacitación estadística de los recursos humanos involucrados y las políticas de difusión y comercialización de la información que cumplan con los actuales requisitos esenciales de ser coherentes, pertinentes, comprensibles y prontamente accesibles (IASI, 2005).

Pero por sobre todas las cosas, el financiamiento censal es un tema clave en la etapa de preparación e implementación de los censos, especialmente en los de población. El costo de todo el proceso censal tiene implicaciones financieras importantes. Dado que los censos son actividades que requieren de gran cantidad de mano de obra, hasta el momento de carácter temporario, por lo general, el componente más importante del presupuesto de un censo es el costo laboral mientras que el gasto en materia de tecnologías de la información y de las comunicaciones ocupa el segundo lugar (Dekker, 2002). Es indudable que la elaboración del presupuesto del censo y la posterior obtención de los recursos constituyen una fase elemental de la etapa preparatoria: sin

<sup>2</sup> Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de la autora y en ningún caso reflejan la opinión institucional del INDEC.

<sup>3</sup> Empadronamiento individual: se registran los datos de cada persona y de cada vivienda.

<sup>4</sup> Universalidad: todas las personas y todas las viviendas deben ser empadronadas sin excepción.

<sup>5</sup> Simultaneidad: la información debe estar referida a un momento preciso en el tiempo.

<sup>6</sup> Periodicidad: se recomienda su implementación cada diez años e incluso cada cinco años.

financiamiento el censo no se hace y un financiamiento inadecuado puede finalmente afectar la calidad y oportunidad de los datos (Chackiel, 2002).

Si bien la preocupación por los elevados costos que involucra la ejecución de un censo de población se encuentra siempre presente tanto en el pasado como en el presente, en la actualidad la creciente demanda de información censal genera un nuevo desafío para los actuales Institutos Nacionales de Estadística encargados de satisfacer la cantidad y diversidad de temas a investigar en términos de datos de calidad y oportunos, en un contexto internacional de restricción presupuestaria. Las últimas décadas del siglo XX y el inicio del siglo XXI manifiestan situaciones críticas, en particular de índole económica y financiera, tanto en países desarrollados como en desarrollo, que están poniendo en riesgo el cumplimiento de la periodicidad –incluso la decenal– con que se llevan a cabo los censos de población en algunos países. En algunos casos ellas han provocado bien posponer o bien retrasar su implementación, no sólo en las naciones en desarrollo.

Es en este contexto general que algunos países han comenzado a implementar metodologías alternativas de medición censal: bien mediante la generación y explotación de registros administrativos, bien a partir de los denominados censos continuos. Las razones que llevaron a asumir el cambio confluyen en considerar los siguientes aspectos: proporcionar datos con mayor oportunidad; de mejor calidad; dar respuesta a una nueva demanda de información que prioriza el nivel local, y en particular tratar de suavizar los costos de la operación censal.

El objetivo de la ponencia es presentar entonces un diagnóstico acerca de las problemáticas de captación de las realidades sociales y las nuevas propuestas de medición censal que están comenzando a desenvolverse en el contexto internacional, concebidas en un marco conceptual ligado a un momento histórico determinado, condicionado por la institucionalidad vigente, la correlación de fuerzas políticas y socioeconómicas y las concepciones ideológicas predominantes. Se intenta reflexionar acerca de los actuales desafíos que está atravesando la producción de información censal y también respecto de las alternativas que en la actualidad algunos países están abordando para su implementación o bien otros comenzando a evaluar. ¿Qué realidad estadística se avizora a la luz de las manifiestas transformaciones económico-sociales y políticas visualizadas en el contexto europeo-occidental, en la región de América Latina y en Argentina en particular?

## **1. Antecedentes**

### **1.1. Liberalismo económico y surgimiento de los Estados Nacionales en el contexto europeo-occidental del siglo XIX y primeros treinta años del siglo XX**

Por un lado, la concepción del estado liberal del siglo XIX, a diferencia del período precedente (absolutismo monárquico) en el que interviene fuertemente en la sociedad y la economía para liberar los factores de la producción y constituir los mercados nacionales, es un Estado no intervencionista salvo para velar por el funcionamiento de la ley y el orden (Estado Gendarme). El proceso de transición hacia el liberalismo sólo concluye hacia comienzos del siglo XIX, cuando se constituye el último factor necesario para definir una sociedad capitalista: la construcción de un mercado de trabajo libre y autorregulado. La acción redistributiva del Estado absolutista centrada en la protección de los miserables va ser revertida drásticamente a comienzos del siglo XIX cuando nuevas leyes de pobres van a terminar generando un mercado de trabajo donde prima el abandono del principio feudal de la responsabilidad que el señor tenía sobre el bienestar del siervo y la adopción de una concepción que atribuye al trabajador la responsabilidad por su sobrevivencia. En este último caso, el Estado sólo brinda asistencia a quienes no pueden obtener los medios necesarios para sobrevivir (enfermos, huérfanos, etc.) a partir del trabajo. En consecuencia, el surgimiento de las asociaciones de socorros mutuos precede a la radicalización de la protesta social (marxismo, anarquismo, socialismo, internacionales obreras). Recién a fines del siglo XIX aparece la figura de la seguridad social que se consolida en el siglo XX. El seguro social introduce la noción del derecho al beneficio por mérito de la contribución realizada a financiarlo, y supera

la lógica discrecional de la acción de beneficencia hacia los pobres donde éstos no tienen derecho a recibir sus frutos ni el Estado obligación de darlos. La implementación de sistemas de seguridad social y la provisión de beneficencia pública y justicia social, como metas gubernamentales, constituye una de las principales características del Estado desde finales del siglo XIX. Cuando el canciller de Alemania, Otto von Bismarck, concibe el sistema de seguridad social para los trabajadores industriales, a fines del siglo XIX, política social es ante todo criterio de política nacional y el sistema de seguridad social es principalmente un instrumento para alejar a los trabajadores de los sistemas privados y comunitarios, y de atraerlos a los brazos del Estado.

El contexto europeo-occidental del siglo XIX es el que protagoniza la denominada revolución sanitaria. La disminución de los niveles de mortalidad, obtenida a partir de los progresos logrados en el nivel sanitario, nutricional y en los avances para superar la enfermedad, es un hecho ampliamente comprobado. El período comprendido desde comienzos de dicho siglo, y especialmente desde 1850 en adelante, es la etapa en que se inician los mayores desarrollos en la prolongación de la vida humana (Massé, 2003)

De la mano del surgimiento y formación de los Estados Nacionales, el contexto europeo-occidental asiste al establecimiento de sus aparatos estadísticos, administrativos y científicos, origen embrionario de los actuales Institutos Nacionales de Estadística. Los Congresos de Estadística Internacional, de Bruselas (1853) a París (1878), sientan las bases científicas que regirán los criterios básicos del diseño metodológico de los recuentos censales a partir del siglo XIX. Producto de la misma naturaleza de la fuente, los criterios básicos que rigen el actual diseño metodológico de la fuente de información censal -empadronamiento individual; universalidad; simultaneidad y periodicidad-, ya forman parte de los postulados esgrimidos en los mencionados Congresos de Estadística Internacional. De esta manera, las normas relativas a la necesaria uniformidad en los patrones del operativo estadístico y armonización de la información de tal manera de internacionalizar la información estadística, se encuentran sistemáticamente presentes entre los objetivos a ser cumplidos mediante la implementación de los censos nacionales de población. Además, del marco conceptual y metodológico, la estadística decimonónica también genera por ejemplo un sistema internacional de nomenclatura de enfermedades y de causas de muerte, elaborada por Jacques Bertillon hacia 1893 y aprobada en el Octavo Congreso Internacional de Higiene y Demografía (París, 1900), antecesora de la actual nomenclatura (CIE-10) de la Organización Mundial de la Salud (OMS) (Otero, 1999).

Cabe resaltar que la función del aparato estadístico de contribuir a la conformación de la idea nacional constituye un rasgo generalizado del pensamiento estadístico decimonónico (Otero (1998a). El contexto europeo propio del siglo XIX remite al desarrollo de sistemas estadísticos universales y centralizados. Uniformidad y centralización de la actividad estadística, “tanto en la concepción global de los diseños como en la ejecución simultánea de las operaciones y en la interpretación de los resultados, permiten responder a las demandas de información requeridas por la compleja transformación operada en todos los planos de la vida social y económica. Estadísticas sobre comercio, transportes, crímenes, actividades económicas, educación, mortalidad, población, inmigración, etc., suministran al Estado elementos para orientar sus políticas públicas en momentos en que el positivismo reinante permite creer en la posibilidad de un ejercicio científico de los poderes públicos” (Otero, 1998a). “Hacia fines del siglo XIX se hallan firmemente establecidos los rasgos esenciales de lo que hoy otorga legitimidad a los estadísticos administrativos”. “El impulso del razonamiento estadístico es el producto de una historia donde se mezclan muy íntimamente la génesis y formación de los Estados europeos, la historia de las matemáticas, y la historia internacional de los procedimientos de relevamiento y enumeración” (Brian, Eric. 1999).

## 1.2. Desarrollo capitalista dependiente y surgimiento del Estado Nacional en el contexto argentino del siglo XIX y primeros treinta años del siglo XX

Si bien en este apartado se reseña la experiencia argentina, cabe destacar que la región de América Latina en general atraviesa, en más o en menos, por similares procesos histórico-políticos y estadísticos.

A manera de prólogo de la década de 1860, luego de casi nueve años de enfrentamientos, el Estado de Buenos Aires retorna al seno de la Confederación Argentina y consolida el concepto de Estado-Nación que comienza a perfilar un país que se afianza en el ideario civilizador. La estrategia agro-exportadora promueve un desarrollo capitalista dependiente basado en la afluencia de capital y mano de obra extranjeros, que asociados a las extensas y fértiles tierras argentinas producen alimentos destinados a satisfacer la demanda de los países industrializados. El modelo sustenta una ideología liberal que logra un vertiginoso crecimiento de las exportaciones producto de la expansión agrícola. La relativa prosperidad de la época posibilita la expansión del sistema educativo, destinado a integrar y homogeneizar mediante un sistema organizado, la masa de inmigrantes recién arribada (Massé, 2003).

La realidad demográfica manifiesta que Argentina lidera, en conjunto con los países del cono sur, el descenso de los niveles de mortalidad en el continente. Sin embargo, la esperanza de vida al nacer del período 1869-1895 corresponde a la estimada para la población europea del siglo XVIII, es decir cien años antes. De la mano de los cambios demográficos, se induce una nueva mirada sobre los problemas sociales. La estructuración de instituciones especializadas en el ámbito del Estado tiende a un concepto de población en cuanto ‘capital humano’ que hay que cuidar, desarrollar y administrar. Dado que aquella tiene un valor productivo, es responsabilidad del Estado velar por su preservación y desarrollo (Massé, 2003).

Por su parte, los conceptos emitidos acerca de “la verificación regular de ‘censos generales’” con vistas a la buena dirección del Estado y para la solución de mil problemas de orden político, económico y social”, según párrafos vertidos en la publicación del Tercer Censo Nacional de Argentina (Argentina, 1916), constituyen por su parte la confirmación del fin último del censo en el contexto nacional decimonónico y que replica en general el ideario estadístico europeo-occidental.

Si bien el detalle geográfico censal básico se asocia con el “lugar de residencia habitual”, una de las metodologías censales más utilizadas, ha sido la de censar a la población en el lugar en el que pasó la noche de referencia del censo, con prescindencia de su lugar de residencia habitual, conocida bajo la denominación de “Censo de hecho o de facto”. Este sistema, si bien se considera distorsiona levemente la medición de la composición y el tamaño de los hogares, así como la de la movilidad territorial de la población, permitiría simplificar las tareas censales durante la realización del operativo y contribuiría a disminuir los niveles de omisión o duplicación de individuos. Cabe mencionar que esta metodología requiere reducir a su mínima expresión todo tipo de traslado o movimiento de los habitantes durante el período de relevamiento, de manera de facilitar la tarea de los censistas. Por ese motivo, en general el período de duración del censo se reduce en general a un día.

Ahora bien, otra característica del sistema censal argentino es aplicar la metodología de “entrevista directa”. Cada hogar es visitado por un censista a quien se deben proporcionar todas las respuestas al cuestionario censal. Aquel es quien visita los hogares, realiza las preguntas al censado y marca las respuestas en el cuestionario censal. En general, la selección de esta metodología en lugar de la de autoempadronamiento, en la cual el censado es quien completa por sí mismo los datos requeridos en el formulario, obedece al conocimiento de los equipos estadísticos nacionales respecto del efecto contraproducente que provoca el elevado nivel de analfabetismo vigente en el país. Ahora bien, en relación con los encargados de realizar el Censo casa por casa – los empadronadores-, el decreto del 10 de marzo de 1869 establece que para la implementación del primer censo nacional “deberán utilizarse, siempre que ello sea posible, empleados nacionales, provinciales, sacerdotes, maestros de escuela, etc., prefiriendo siempre los vecinos más ilustrados, morales y activos, nacionales o

extranjeros si absolutamente no hubiese aquellos” (Argentina, 1872). Se considera que los empadronadores deben ser “vecinos que sepan leer y escribir y que sean aptos para levantar padrones” (Argentina, 1872).

En relación con el “diseño conceptual” de los cuestionarios de población, Otero (1998a) señala como características tanto su “racionalidad organizacional que prioriza la conveniencia de la repetición por encima de la innovación, principalmente por razones de costo económico”; como su “racionalidad académica, basada en la necesidad de obtener información comparable a lo largo del tiempo”. La realidad estadística argentina, evaluada a partir de los tres primeros censos nacionales -1869, 1895 y 1914-, reproduce los objetivos de un Estado enmarcado en un ideario de progreso racional, continuo e ilimitado, producto de la concepción positivista. Ellos conforman una parte activa del proceso de construcción y definición de la Nación, en ese momento en gestación, constituyéndose asimismo en instrumentos eficaces de la acción pública. De esta manera, la actividad estadística permite responder a las demandas de información requeridas por la compleja transformación operada en todos los planos de la vida social y económica.

Respecto de la “difusión final de los resultados censales”, una vez más el ejemplo argentino sirve para caracterizar parte de la generalidad de la época. “El censo de población /de 1895/ se ha compilado por el sistema llamado de fichas, según el cual los datos relativos a cada individuo se anotan en una tarjeta azul o blanca para los argentinos y roja o amarilla para los extranjeros, empleando un color para cada sexo, obteniéndose después el resumen por su simple recuento, cuyo resultado se anota en formularios impresos, especialmente preparados para cada investigación. Los cuadros así formados van a una oficina en que se centralizan y controlan de tal manera que los errores se descubren siempre, pudiendo corregirse en oportunidad” (Argentina, 1898).

Uno de los aspectos significativos del operativo censal es el referido a su “costo” relativo. En este sentido, las respectivas publicaciones de los censos nacionales de población en Argentina incluyen un informe pormenorizado de los gastos efectuados según conceptos de desembolso. De acuerdo con el informe elaborado por Diego de la Fuente, analiza de manera comparativa el costo del censo argentino en relación con su perpetuo referente, el censo de los Estados Unidos. Ante el hecho de que el costo del censo argentino se eleva casi al doble que el del país del norte, menciona que ello se funda en “la disgregación y el atraso de la población y porque siendo este el primer censo, todo hay que crearlo, prepararlo, y hasta que recompensarlo mejor” (Argentina, 1872). Asimismo, continúa fundamentando, “en los Estados Unidos /el relevamiento/ cuesta algo menos, relativamente, pero allí la densidad de población hace menor el trabajo, y sobre todo, hay una diferencia radical en la operación: como en la mayor parte de las naciones, el empadronamiento se hace distribuyendo boletines a las casas, los que se llenan por sus dueños, directores o jefes; el empadronador distribuye, recoge y rectifica, nada más” ” (Argentina, 1872). En Argentina, “el empadronador casi siempre tendrá que hacerlo todo, enumerar, detallar, nominar, rectificar. En un país donde, en parte, los habitantes andan dos o tres legua para hacer leer o escribir una carta, se hace imposible, por ahora, el sistema de los boletines a domicilio” (Argentina, 1872), hecho este último que abarataría enormemente los costos del relevamiento.

### **1.3. Acerca de la etapa keynesiana y el auge del Estado Benefactor al promediar el siglo XX**

A medida que avanza el siglo XX el seguro social implica un estadio donde la fuerza de trabajo accede a convertirse en un actor social y político de una relevancia imposible de ignorar. Este hecho comienza a colisionar con los devastadores efectos de los recurrentes momentos de recesión y desempleo. Estos, por un lado disciplinan a los trabajadores, pero la acción colectiva y los conflictos protagonizados por las organizaciones que los representan se despliegan con un contenido antiestatal y revolucionario que hace peligrar el orden social. La Gran Depresión (1929) constituye el final para un período de la historia del capitalismo que parece no poder responder a los desafíos que enfrenta. Se cierra así la etapa del liberalismo económico y se inicia otra de renovada intervención estatal, denominada la “etapa keynesiana”. Esta última tiene sus raíces conceptuales en el período inmediato posterior a la Gran Depresión y sólo logra vigencia en occidente después de la Segunda Guerra Mundial. Para operar un cambio revolucionario en la economía, el keynesianismo acude a la intervención

estatal en la economía y a la institucionalización del pleno empleo, instrumentos con los que pretende domesticar el ciclo económico, y encuentra en la reformulación y expansión del seguro social bismarckiano introducido a finales del siglo XX, un formidable aliado para elevar la demanda efectiva.

La intervención del Estado en la economía se convierte en piedra angular de la receta keynesiana. Un manejo prudente y avezado de herramientas tales como la política financiera, crediticia, arancelaria, impositiva, etc., permiten actuar a contrapelo del ciclo económico y moderar las consecuencias no queridas de las fases de alta y de baja de dicho ciclo. Además, el Estado se involucra en muchas sociedades en la producción de bienes y servicios, generalmente en actividades de infraestructura con gran efecto multiplicador sobre el resto de la economía. La siderurgia, la metal-mecánica o la petroquímica son las actividades que lideran el proceso productivo a partir de la posguerra. El pleno empleo es el otro gran instrumento para la regulación del ciclo económico, y para esto el Estado desarrolla tanto una legislación que dificulta el despido en el sector privado, como una gran generación de puestos de trabajo a través del empleo público. El periodo de posguerra basado en los instrumentos aportados por Keynes significa una etapa esplendorosa de la historia del capitalismo, ya que existe un espectacular crecimiento de la producción y la productividad, en un contexto de baja inflación y pleno empleo.

En el ámbito estatal el modelo organizacional que se extiende y desarrolla corresponde al denominado “Estado Benefactor”. Concebido como el conjunto de instituciones públicas destinadas a elevar la calidad de vida de las fuerzas de trabajo o de la población en su conjunto y a reducir las diferencias sociales ocasionadas por el funcionamiento del mercado, opera mediante transferencias monetarias directas (pensiones, prestaciones por desempleo o asignaciones familiares) o indirectas (subsidio a productos de consumo básico), provisión de bienes (programas alimentarios) y prestación de servicios (educación, salud), o bien mediante el establecimiento de regulación protectora de las condiciones de trabajo, del medio ambiente o de la calidad de bienes y servicios. Su desarrollo obedece a dos determinantes. Por un lado, el mantenimiento del orden social y por otro, las necesidades de legitimación y apoyo político en virtud de la extensión del sufragio y la competencia política. La construcción del Estado Benefactor no estuvo asociada a una ideología en particular. Tanto conservadores como liberales y socialistas justificaron por diversas razones su desarrollo.

Se producen también cambios significativos en la política social. Frente al modelo bismarckiano del seguro social, el nuevo Estado de Bienestar adopta las instituciones bismarckianas tales como los sistemas jubilatorios, seguros de salud o esquemas de compensación por accidentes de trabajo, pero introduce importantes modificaciones conceptuales, promoviéndose una cobertura sobre bases universales y financiada por impuestos generales. Lord Beveridge y su famoso informe que servirá de base para el nacimiento del Servicio Nacional de Salud inglés representan la política social en la etapa económica keynesiana. El conjunto de acciones públicas definidas como políticas sociales universales se expresa paradigmáticamente en los sectores de educación (sobre todo en los niveles básicos) y salud (en especial, de atención primaria). Su extensión en términos amplios y beneficios relativamente homogéneos brindados en forma centralizada y financiada por los recursos públicos del fisco, recién se produce a partir de la segunda posguerra. Además, los avances en materia de derechos sociales están acompañados por una expansión democrática. En consecuencia, esto facilita el surgimiento de nuevos derechos, nuevas conquistas, nuevos beneficios.

En materia demográfica se asume que hasta mediados del siglo XIX habría sido corriente una  $e_0$  de 40 años, para superar los 50 años hacia principios del siglo XX, alcanzar los 70 años al promediar ese último siglo, en tanto en torno al tercer milenio, el grupo de países desarrollados logran niveles de  $e_0$  que rondan los 80 años (Massé, 2003). De hecho, las ganancias en años a la vida son relativamente más bajas durante el siglo XIX que en el siglo XX. Los incrementos decenales más remarcables para el ámbito europeo-occidental se logran en particular con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial (United Nations, 1973 en Massé, 2003).

Por su parte, el escenario político internacional experimenta profundas modificaciones una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial que lo va ligando a la hegemonía norteamericana. Aquella circunstancia en sí misma convoca por su parte al desarrollo de la información estadística en las naciones independientes. Como parte de

dichos esfuerzos para la implementación de los sistemas estadísticos nacionales, las Naciones Unidas solicita la cooperación de los gobiernos para llevar adelante un programa de censos a nivel mundial (Naciones Unidas, 1977 en Massé, 1997). En consecuencia, la etapa estadística que caracteriza al mundo europeo-occidental de la Posguerra, consolida y legitima la esencia de los fundamentos inicialmente concebidos en el siglo XIX, en torno al surgimiento de los Estados Nacionales. Al promediar el siglo XX, ella remite, como entonces, al desarrollo de sistemas estadísticos universales y centralizados. Uniformidad y centralización de la actividad estadística, tanto en la concepción global de los diseños como en la ejecución simultánea de las operaciones y en la interpretación de los resultados.

En consecuencia, es a partir de la década de 1950 cuando también en la mayoría de las naciones de la región de América Latina comienzan a llevarse a cabo de modo sistemático censos de población y vivienda. A partir de esa década los países de la región tratan de seguir, con mayor o menor éxito, las recomendaciones de las Naciones Unidas de implementar los relevamientos con una periodización decenal, en lo posible en los años terminados en dígito cero, y en forma simultánea en todo el territorio nacional (Chackiel, 2002).

En relación con el usuario demandante de información estadística, al promediar el siglo XX, continúa siendo en su amplia mayoría el sector público, en tanto universidades, centros de investigación, organizaciones no gubernamentales y empresas privadas, comienzan a vislumbrarse como otros tipos de potenciales interesados a medida que transcurren las décadas subsiguientes.

En cuanto a la realidad estadística, los procedimientos de cálculo, las justificaciones matemáticas, los razonamientos demográficos conocen en el siglo XX importantes renovaciones teóricas y técnicas (Eric Brian, 1999) que benefician al conjunto de mediciones que intentan dar respuesta a la demanda de una realidad social en transformación. La tecnología de la información ocupa un lugar destacado en estas innovaciones y el equipo de procesamiento de datos censales evoluciona desde las máquinas que en sus inicios sólo facilitan la labor de tabulación a principios del siglo XX hasta convertirse en instrumentos indispensables en casi todas las fases de las operaciones censales con posterioridad a la finalización de la Segunda Guerra Mundial y a medida que nos acercamos a finales del siglo XX (Dekker, 2002). En general, se percibe que la mayoría de los cambios remiten a aquellos que involucran incorporación de las últimas innovaciones tecnológicas propias a cada período histórico. Desde el siglo XIX se ha tratado de aprovechar tecnologías recién desarrolladas para mejorar la eficacia y eficiencia de estas investigaciones de gran magnitud y costo tan elevado. Entre los primeros en adaptar las tecnologías modernas a las tareas censales sobresale Herman Hollerith, quien toma prestadas las ideas de Joseph-Marie Jacquard, inventor de las tarjetas perforadas para controlar telares. Hollerith se dio cuenta de que las tarjetas podrían utilizarse para el trabajo de clasificación y tabulación y de esta manera no sólo logra acelerar la publicación de los resultados del censo de 1890 de los Estados Unidos sino que inicia toda una industria (Dekker, 2002). Este tipo transformaciones denotan cambios acelerados que evolucionan desde la manipulación manual de cuestionarios y tabulación de resultados hacia sistemas computacionales limitados en una primera etapa, grandes y lentos, para alcanzar finalmente la tecnología actual, compacta, de amplias posibilidades y rápida (Guzmán, 2002).

Al promediar el siglo XX cabe considerar un contexto regional y mundial que cuenta con presupuestos y financiamiento –bien nacional, bien internacional- que contribuyen y acompañan el normal desarrollo de las actividades censales. De los veinte países de la región, quince implementan sus censos de población precisamente en 1950 y solamente uno no lo realiza alrededor de ese año (Chackiel, 2002).



#### 1.4. El neoliberalismo y la crisis del Estado Benefactor en los veinticinco años previos a finalizar el siglo XX

Hacia comienzos de la década del setenta, y especialmente a partir de la crisis del petróleo de 1973, la economía occidental inspirada por el keynesianismo comienza a exhibir problemas tales como caídas en la producción y la productividad y aumentos en la inflación y el desempleo. Aún más, emerge un fenómeno desconocido hasta ese momento, una combinación entre estancamiento e inflación que es bautizado con el nombre de estanflación. En verdad se trata de un fenómeno nuevo, ya que en la etapa del liberalismo, la inflación estaba asociada a momentos de auge del cielo económico y no de recesión, cuya compañera solía ser la deflación. Varios tipos de hipótesis se ofrecen para explicar la crisis del keynesianismo, pero claramente hacia los ochenta ya existe el convencimiento de que se trata de una crisis del modelo de desarrollo.

A esta altura, las estrategias y políticas de privatización<sup>7</sup>, desregulación<sup>8</sup> y flexibilización laboral<sup>9</sup> intentan revertir los desajustes introducidos por el keynesianismo. Se inicia así el tránsito hacia una nueva etapa histórica que recibe el rótulo de “neo-liberal”. Además, esta etapa se produce simultáneamente con tres hechos de significación. En primer lugar, con la caída del bloque socialista y del mundo bipolar fruto de la posguerra. De ahora en más, no quedan resistencias al desarrollo del capitalismo. En segundo lugar y, alentado por la disolución de la bipolaridad político-militar, la más nítida conformación de bloques económicos en competencia y la hegemonía de los Estados Unidos, se acelera el fenómeno de la “globalización”: el mundo asiste a un proceso que puede compararse a la construcción de los Estados nacionales a cargo de los reyes absolutistas. Pero a diferencia de aquella etapa en que se desmontan las barreras interiores a la producción y el comercio y se erigen barreras exteriores (mercantilismo), se asiste a la construcción de una sociedad global donde se resquebrajan rápidamente las barreras nacionales a la producción y el comercio.

Se produce asimismo un importante desplazamiento en el eje dinámico de la actividad productiva en favor de aquellas cuyo insumo principal corresponde a niveles más elevados y sofisticados de conocimiento. Así la informática, la robótica, la ciencia de nuevos materiales, la biogenética y la aeronáutica se transforman en líderes del moderno proceso productivo. Y este último fenómeno tiene un tremendo impacto en el mercado de trabajo. Sólo crecientes niveles de calificación y educación hacen posible el acceso al sistema productivo. Así, el mercado de trabajo se fragmenta, estableciendo cada vez más distancia económica y social entre quienes están en condiciones de acceder a la modernidad y quienes ya no pueden aspirar a ello.

Mientras tanto, el Estado Benefactor de raíz bismarckiana se modifica al compás de la reestructuración del mercado de trabajo, pero no es desmantelado como su homónimo keynesiano. En otras palabras, las instituciones del seguro social ven reducido su alcance a quienes quedan incorporados al sector moderno de la economía, pero mantiene intacta sus instituciones (seguro de salud, pensiones, etc.). Esta reducción de la cobertura del seguro social es paralela al crecimiento de las políticas asistenciales para los excluidos. De todas maneras, este último proceso también manifiesta cierta diversidad al tratarse de la realidad social de los denominados países desarrollados<sup>10</sup> o en desarrollo. Las diferencias de posibilidades de todo tipo, incluyendo las referidas a los niveles de ingreso, se agigantan. De esta forma, la exclusión en estas sociedades adquiere una connotación especial. En la de los países desarrollados, se trata de exclusión de las inmensas posibilidades del nuevo mundo -extensión de derechos para la mujer, el niño o el adolescente, derecho a la preservación del medio ambiente, a la

<sup>7</sup> La privatización reduce la presencia estatal en la producción de bienes y servicios y la capacidad de generar o mantener puestos de trabajos en el sector público.

<sup>8</sup> La desregulación limita la capacidad estatal para intervenir en la economía.

<sup>9</sup> La flexibilidad laboral ataca el poder de los sindicatos y la rigidez del keynesianismo para los desplazamientos al interior y hacia el exterior del mercado laboral.

<sup>10</sup> Los países desarrollados son aquellos países que han logrado un alto grado de industrialización (actualmente o históricamente), y cuya población disfruta de un alto estándar de vida, posible gracias a la riqueza y la tecnología. Existe una gran correlación entre países con este tipo de estatus y el hecho de que posean instituciones democráticas robustas.

calidad del agua o del aire, o mayor respeto a los derechos de las minorías sexuales-. En las sociedades en desarrollo se trata de una exclusión de las formas elementales de la vida humana - derecho a acceder a servicios de salud, educación, vivienda e, incluso, al elemental derecho a alimentarse-.

En lo que refiere a las políticas frente a la pobreza, mientras en gran parte de los países con mayores niveles de industrialización desaparece como tal, más allá de acciones aisladas (con la notoria excepción de Estados Unidos y otros países anglosajones), en ámbitos como América Latina tiene una doble manifestación histórica: la beneficencia y la asistencia pública. Durante los años ochenta y noventa, en el marco de una redefinición de los contornos entre la política y la estructura socioeconómica, las políticas contra la pobreza en la región cobran un protagonismo mayor, en consonancia con nuevos discursos y propuestas referidas a que la focalización de los recursos en los más pobres estaría acompañada del llamado “efecto derrame”, mediante el cual el crecimiento que devendría de los cambios realizados terminaría favoreciendo a los pobres.

Emerge entonces la temática de las capacidades institucionales, entendidas como las “que determinan el rango de opciones efectivamente posibles para cualquier gobierno”. En esta línea, un reciente estudio se propone delinear algunos criterios para evaluar el desempeño de las instituciones públicas estatales: eficiencia, como la asignación óptima de recursos; agilidad, como la optimización entre tiempo y producto; calidad, como satisfacción a las demandas a través de mecanismos transparentes y ajustados a las normas; coherencia, como la correspondencia entre actos presentes y pasados de la misma institución, así como en relación a otras áreas del aparato estatal; pertinencia, como la adecuación entre respuesta y fines y/o problemas; e innovación, que opera en situaciones inusuales, como la modificación total o parcial de las dinámicas institucionales existentes y/o la creación de nuevas (Repetto, 2000 ).

En este último sentido, en materia de producción estadística, la tecnología de la información ocupa un lugar destacado en las innovaciones que se implementan y el equipo de procesamiento de datos censales evoluciona desde las máquinas que en sus inicios sólo facilitan la labor de tabulación a principios del siglo XX hasta convertirse en instrumentos indispensables en casi todas las fases de las operaciones censales con posterioridad a la finalización de la Segunda Guerra Mundial y a medida que nos acercamos a finales del siglo XX (Dekker, 2002).

Sin embargo, la crisis del Estado Benefactor se hace sentir en el ámbito estadístico. En la década de 1990, cuando incluso todavía se apunta hacia una reactivación económica y, por lo tanto, a un alivio de las presiones fiscales, sólo cuatro de los veinte países de la región implementan sus relevamientos en el año terminado en dígito cero, tal como establecen las recomendaciones internacionales (Chackiel, 2002). La crisis del Estado benefactor comienza a hacerse evidente y el comienzo de las restricciones a los créditos internacionales empieza a hacerse notar.

Por otra parte, una simultánea creciente demanda de información socio-económica de amplísima variedad aparece durante las últimas décadas del siglo XX, para ser también coleccionada por el censo junto con los datos básicos. De esta manera, se considera usar la maquinaria censal para recolectar datos adicionales siempre con gran nivel de detalle. Pero el sumar tal cantidad de preguntas en el cuestionario censal incrementado el costo de los censos. Entonces parte de las alternativas que se ponen en práctica durante las últimas cinco décadas del siglo XX remiten en parte a utilizar muestreo durante el relevamiento censal. Dichas muestras censales son usualmente de un 5, 10 o 20 por ciento del censo completo. En general, se usa un cuestionario “corto” que incluye pocas preguntas; en tanto el “largo” que involucra mucha cantidad de preguntas se reserva para la muestra censal (Kisch, 1998).

Simultáneamente, otras demandas de información relativas por ejemplo a evaluar las tendencias de los niveles de empleo/desempleo, educación, ingresos, salud, victimización, etc., comienzan a adoptar cada vez más un mayor auge en materia de medición estadística. Sin embargo una enorme brecha pareciera existir entre la focalización completa de los censos decenales, con grandes limitaciones respecto de la oportunidad con que se brindan los datos, y las muestras mensuales puntuales y oportunas, pero que manifiestan grandes restricciones respecto del

detalle espacial o dominio. Entre estos extremos, Kisch (1998) presenta la alternativa de llenar el vacío con la aplicación de amplias muestras anuales, acumulables y continuas.

Hacia 1965, todavía en momentos del auge del Estado Benefactor, Kisch menciona que alguna de las actividades de los censos decenales, en ese momento focalizadas en un solo día cada 10 años, podría mejor distribuirse en muestras periódicas separadas. Durante la década de 1980 y 1990 Kisch reconoce las dificultades y los retrasos en incorporar modificaciones causados por la tradición, el hábito y la ley. Asume que pareciera ser claro que la adopción de los censos continuos necesita de diversas técnicas específicas en diferentes países. Kisch (1998) señala que muchos de ellos están considerando muestras continuas y censos, pero la más específica y más avanzada es la “medición continua” o American Community Surveys elaborada por el Bureau de Census de los Estados Unidos cuyo diseño original y primeras propuestas son concebidas a partir de 1981, en tanto el prototipo de desarrollo de medición continua se desarrolla entre 1994 y 1996 (Griffin, 2004).

Kisch (1986) menciona que su objetivo no es considerar un método como sustituto del otro sino en realidad enfatizar su naturaleza complementaria. Las ventajas relativas de encuestas y censos son complementarias. Uno es fuerte donde el otro es débil. La completa enumeración de la población total requiere una movilización de recursos financieros y humanos de larga escala pero que no pueden ser sostenidos por un período prolongado, ni repetido de manera frecuente. De hecho, el tipo de información a recabar en un censo, cuanto más extenso en su cobertura, más simple debe ser en su contenido. Los censos completos son relativamente caros y lentos en difundir sus resultados, a pesar de los avances en los procedimientos tecnológicos. De todas maneras, el objetivo primario del censo continúa siendo obtener un detalle completo del número (tamaño) y estructura básica y características relacionadas de la población y proveer con el mayor detalle posible información para pequeños dominios y especialmente para áreas locales (Kisch, 1986). En contrario, las preguntas incorporadas en encuestas pueden, como virtud de su pequeño tamaño, ser designadas para obtener una extensa variedad de datos sobre el estudio de los cambios y las tendencias. El contenido del estudio demográfico puede ser mejor controlado y supervisado directamente. Una encuesta por muestreo es más barata y puede ser más extensa en el tiempo. La mayor limitación de una encuesta por muestreo es su imposibilidad para proveer suficiente detalle para dominios pequeños y especialmente para áreas locales (Kisch, 1986).

En síntesis, la finalización del segundo milenio manifiesta dificultades económicas para implementar los censos de población, aún en los países desarrollados. Los procesos socio-económicos que suceden a la crisis del keynesianismo dan lugar a otras formas de intervención del Estado y se genera otro tipo de demanda de información –más diversificada, actualizada y con mayor detalle local-. Si bien simultáneamente, las encuestas a hogares expresan un extraordinario desarrollo para brindar información relativa a la evolución de la fuerza de trabajo, encuestas demográficas, etc., éstas no podrán jamás otorgar el detalle geográfico que se está requiriendo y a su vez su medición adquiere mayor complejidad, requiriendo de sofisticados encuadres conceptuales. De esta manera, a pesar que se dispone de una cantidad siempre creciente de estadísticas, las últimas décadas del siglo XX provoca la impresión de no llegar a descifrar con claridad la realidad social. En muchos aspectos ella se ha vuelto inasible. ¿Cómo explicar la paradoja de una sociedad más opaca que va a la par con una abundancia siempre creciente de estadísticas? La respuesta es simple: los aparatos de conocimiento estadístico –los nomencladores que producen, las categorías que utilizan, los conceptos que los organizan- están globalmente desfasados de la realidad. Estos aparatos fueron concebidos e introducidos a partir del siglo XIX para comprender una sociedad de clases, tabicada, organizada jerárquicamente, de movimientos relativamente lentos. Ya no se adaptan a la descripción de la sociedad actual, o por lo menos no captan de ella más que una parte limitada (Rosanvallon, 1995).

## 2. El siglo XXI y la búsqueda de alternativas de medición<sup>11</sup>

Hoy en día la situación es claramente distinta a la de las décadas pasadas. En general, se destacan los nuevos requerimientos que remiten a incorporar la dimensión costo-efectividad dentro del planeamiento y la organización censal. Como resultado de las políticas de descentralización en la administración del Estado, se ha producido un incremento de la demanda de datos en los ámbitos regional y local. Para ejecutar las políticas de descentralización a niveles desagregados se necesita información representativa sobre el ámbito local, la que en la mayoría de los casos no se puede obtener a través de muestras. El censo es prácticamente la única fuente de información para poblaciones poco numerosas. (Chackiel, 2002). Asimismo, se ha intensificado el interés del sector privado –organizaciones no gubernamentales, universidades o empresas productivas- en investigar ciertos aspectos en mayor profundidad (Chackiel, 2002). El usuario de la información, la sociedad civil y la comunidad académica están cambiando y se hacen más activos. Simultáneamente, se percibe un mayor involucramiento del sector privado en el contexto social actual (Guzman, 2002). Además de ocuparse de proveer un flujo de información para el trabajo del sector público, el sistema nacional de estadística debe considerar los diferentes tipos de usuarios demandantes de información estadística, tales como universidades, centros de investigación, organizaciones no gubernamentales y empresas privadas, que han adquirido relevancia en el contexto internacional y nacional como dinámicos demandantes de información estadística y censal. (Chackiel, 2002)

Parte de este aumento de la demanda está asociado a las posibilidades que brinda el extraordinario avance tecnológico, que hoy permite generar con mayor rapidez una masa de información que pocas décadas atrás parecía imposible componer (Chackiel, 2002). Grandes avances tecnológicos están siendo experimentados e introducidos en el ámbito censal y estadístico. Las computadoras se utilizan para las tareas de planificación y apoyo a las actividades de sectorización, en la gestión de proyectos, en todas las etapas de adquisición, depuración y codificación y comunicación de datos y el análisis demográfico (Dekker, 2002). Muchos de los adelantos recientes logrados en las actividades censales han sido posibles gracias al desarrollo ininterrumpido de los equipos de procesamiento de datos y de las redes de comunicaciones que operan en los planos local, nacional y mundial” (Dekker, 2002).

“Más allá de los problemas inflacionarios y del crecimiento demográfico los censos cuestan hoy más dinero que en épocas pasadas. Esto no obedece a elementos negativos, sino a que en el costo actual tiene gran incidencia el aumento de la demanda de información y, sobre todo, como se mencionara con anterioridad, la mayor utilización de información más especializada o más detallada (Chackiel, 2002). Paralelamente se percibe que los costos de los censos no parecen relacionarse en forma directa con su utilización posterior. (Guzman, 2002). Esto ha llevado a las instituciones productoras de datos a desarrollar una labor de recambio, especialmente para aprovechar mejor los datos censales y hacerlos llegar de forma más eficiente a los usuarios. No obstante los avances no son suficientes. Es preciso enfrentar las nuevas demandas de información.

Por ese motivo, en la actualidad, un problema que puede considerarse como una amenaza en ciernes respecto de la supervivencia de los censos de población radica en particular en sus altos costos y la simultánea escasez de los recursos públicos para concretar su implementación. (Chackiel, 2002). La situación de los últimos años muestra países con dificultades económicas importantes y una fuerte restricción del gasto fiscal. Ello, obviamente, repercute en los censos, que son operaciones de alto costo y requieren de un financiamiento oportuno para cumplir cada etapa programada y asegurar la calidad de los resultados (Chackiel, 2002). En general, se conoce que han sido causas de carácter eminentemente económico y financiero las que han primado en el momento de decidir postergar la implementación del operativo de tamaño envergadura como es un censo de población.

---

<sup>11</sup> Cabe destacar en este caso el valioso intercambio que en todo momento se ha mantenido con los profesionales miembros de la “Comisión Interna sobre evaluación de métodos alternativos de medición censal” del INDEC, así como con quienes se desempeñan en los Institutos de Estadística de América Latina, Europa y Estados Unidos. Agradecemos el acceso a una parte del material presentado en esta ponencia provisto y también la posibilidad de reflexionar de manera conjunta.

Por otra parte, como se mencionara con anterioridad, los censos continúan siendo actividades de gran densidad de mano de obra, para los cuales es preciso contar con mucho personal temporario. Por lo general, el componente más importante del presupuesto de un censo sigue siendo el costo laboral mientras que el gasto en materia de tecnologías de la información y comunicaciones ocupa el segundo lugar (Dekker, 2002).

A partir de este contexto eminentemente dual, existen varias iniciativas internacionales en curso destinadas a coordinar y orientar el proceso de innovación de las estadísticas oficiales y el levantamiento de censos. Sólo para mencionar algunas de ellas, por ejemplo el Consorcio de Estadísticas para el Desarrollo en el Siglo XXI, conocido como la iniciativa PARIS 21 y en particular la División de Estadística de las Naciones Unidas que viene impulsando desde hace mucho tiempo el uso de principios estadísticos sólidos y el intercambio de conocimientos técnicos específicos.

## 2.1. La experiencia de los países europeos-occidentales

En un contexto internacional de restricción económico-financiera ligada al imprescindible requerimiento de contar con información estadística que fundamente las acciones de la política pública y privada, los censos de población llevados a cabo según la metodología tradicional están siendo objeto de crecientes ataques en los países desarrollados debido a su costo elevado y a que el trabajo en el terreno exige un elevado número de recursos humanos, en general de carácter temporario, sumado a la necesidad de aliviar la carga que involucra responder a los cuestionarios y aumentar la puntualidad con que se dan a conocer los datos. Todo esto ha llevado a los Institutos de Estadística, inicialmente a los de los países desarrollados, a concebir formas alternativas de recopilar información y a buscar métodos más eficaces para procesar los datos. Los empeños realizados para este fin se han orientado en diversas direcciones, al punto que los censos se están convirtiendo en combinaciones cada vez más complejas de fuentes de información, estrategias de recopilación de datos y estimaciones estadísticas diferentes. Clara señal de esta rápida evolución son las recomendaciones para los censos de población y vivienda de 2000 en la región de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (UN/CEE), que por primera vez en la historia de las estadísticas oficiales, no define los censos por un método común de recopilación de información sino por la producción en común de resultados estadísticos, independientemente de la forma en que ellos se obtienen<sup>12</sup> (UN/EUROSTAT, 1997 en Haug, 2002).

Una característica importante de la búsqueda de formas nuevas de reunir información en los países desarrollados es el aumento del uso de registros administrativos<sup>13</sup> y su enlace sistemático. Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia están en condiciones de realizar censos total o mayormente basados en los registros, sin cuestionarios ni entrevistas. Varios otros países, por ejemplo, Austria, Bélgica, Suiza y Luxemburgo, están abandonando el sistema tradicional de censos realizados por agentes censales a favor de censos basados en registros. Por el momento, se están llevando a cabo censos parcialmente sustentados en registros y creando la capacidad necesaria para realizar censos fundados total o principalmente en los registros (Haug, 2002).

Tómese en cuenta que la experiencia previa de países que han llegado a poder aplicar el censo basado exclusivamente en registros administrativos los han implementado sólo después de un extenso período de

---

12 4. Censuses covering the total population and housing are indispensable for providing statistical information on the population, labour force and housing situation on a uniform basis for small areas and sub-groups of the population. Registers and other administrative sources are an alternative to the traditional census as far as they contain the relevant topics, definitions and classifications and cover the entire population. Sample surveys used alone cannot provide equivalent data but they can be used in combination with a census or to supplement census information on specific topics. 6. There are three ways of collecting census data, namely:- the traditional method of using census questionnaires; - the method of using registers and other administrative sources; - a combination of registers and other administrative sources and surveys (complete enumerations or sample surveys). ([www.unece.org/stats/documents/census/2000/#SIIA](http://www.unece.org/stats/documents/census/2000/#SIIA)).

<sup>13</sup> Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Luxemburgo, Suecia, Islandia, Liechtenstein y Noruega tienen registros de población centralizados; Alemania, España (el INE lleva a cabo un programa para centralizar altas y bajas procedentes de padrones municipales, constituyéndose un Padrón continuo), Italia, Países Bajos, Austria y Suiza cuentan con registro de población municipal descentralizado; Alemania, Luxemburgo y Suiza poseen un registro centralizado de no-nacionales y, por último, Grecia, Francia, Irlanda, Portugal y Reino Unido no cuentan con registros de este tipo (Gil Alonso, 2002)

transición. Valga el ejemplo de Finlandia, país que a pesar de una amplia tradición de registros administrativos, comienza a plantearse ese paso en la década de 1970 y no consigue darlo, y parcialmente, hasta la de 1990 (INE España, 2005).

Otra característica de este bloque de países remite a la utilización de modernos sistemas de distribución y tecnologías de la información y de la comunicación para reunir la información. Para ello hay que crear bases de datos que incluyan nombres y direcciones para el envío y devolución de los cuestionarios por correo, el uso de centros de llamadas para prestar apoyo al trabajo en el terreno y realizar entrevistas telefónicas y, finalmente, utilizar la Internet como forma complementaria de reunir información. El año 2000 señala un avance en el uso de la Internet para la realización de grandes estudios de población. Los primeros países que la utilizaron en los censos de población fueron Suiza, Singapur y los Estados Unidos. (Werner, 2002 y Haug, 2002)

En los primeros censos llevados a cabo por los Estado-Naciones europeo-occidentales, la única manera de reunir la información necesaria sobre las personas y las familias era con la ayuda de formularios impresos y agentes censales. Sin embargo, en los países desarrollados, a medida que el desarrollo de la sociedad y de la información adquiere un ritmo vertiginoso, el método tradicional comienza a resultar cada vez más anticuado. Es entonces que las tecnologías modernas de la información y de la comunicación se afianzan en estos países (Haug 2002).

En Singapur se realizó un censo basado en registros en el cual se combinó el uso de los datos administrativos contenidos en la base de datos del registro de hogares y la base de datos nacional sobre la vivienda con una encuesta de una muestra detallada de un 20 por ciento de la población. Para la realización de este estudio se aplicó una triple estrategia de recopilación de datos que comprendió, primero, la creación de un archivo electrónico de incorporación general; en segundo lugar, entrevistas telefónicas para las personas que no se registraron por Internet; y finalmente, trabajo en el terreno con formularios impresos para los hogares que no habían podido ser contactados. De los 215000 hogares de la muestra, 15 por ciento contestó por Internet, 60 por ciento fue entrevistado telefónicamente, 10 por ciento personalmente y 15 por ciento entregó la información mediante una combinación de los sistemas (Haug, 2002).

En diciembre de 2001, Suiza ofreció la posibilidad de contestar el formulario principal del censo por Internet (censo por correo electrónico). Pudieron optar al sistema los cantones y comunas de la federación suiza que estaban conectados a la base de datos central del censo (mediante su nombre, dirección y datos demográficos básicos) y abarcaban un 90 por ciento de la población del país. Los formularios impresos incluyeron la información contenida en la base de datos central y fueron despachados por correo a todos los hogares. Se ofreció la alternativa de contestar por correo electrónico en vez de devolver por correo los formularios impresos (Haug, 2002). En el caso del 10 por ciento de la población (en especial comunidades pequeñas y zonas rurales), el censo se llevó a cabo de la manera tradicional, mediante agente censales que distribuyeron y recogieron personalmente los formularios el día del censo. (Haug, 2002).

El cuestionario del censo en Suiza fue contestado por la web por 121000 hogares y 280000 personas, esto es 4.2 por ciento de la población. Un 90 por ciento lo hizo en las dos semanas en torno al día del censo. El 10 por ciento restante respondió dentro de los cuatro meses posteriores al censo, gracias al sistema recordatorio y de indagación automatizado de la oficina del censo (Swiss federal statistical Office (SFSO), 2001). Una proporción similar (90 por ciento de respuestas el día del censo y 10 por ciento en los meses siguientes) corresponde a las personas que devolvieron los formularios impresos por correo. (Haug, 2002).

En segundo lugar, la búsqueda de mediciones alternativas en los países desarrollados que no cuentan con registros de población ha incrementado la implementación de encuestas por muestreo y el uso de estimaciones estadísticas para reemplazar o complementar el recuento completo. Es el caso de Francia, los Países Bajos y los Estados Unidos.

Francia está iniciando su proceso de Censo Continuo. De acuerdo al mismo, se apunta a sustituir el censo tradicional y aumentar la oportunidad de producción de estadísticas detalladas a nivel local. Este modelo reemplaza el censo por un sistema de encuestas anuales continuas con muestras que se acumulan a través del tiempo para brindar volúmenes y características de la población de todo el país a nivel local. Al cabo de un ciclo completo de cinco años, se espera establecer la población oficial de Francia con resultados específicos para cada comuna. En adelante, se establecerán estimaciones anuales renovadas por cada relevamiento. Este modelo censal, parte de un consenso con distintos actores políticos y sociales sobre los alcances de la nueva información al tiempo que se establece como base legal el compromiso de todas las comunas con el relevamiento de información estadística (INDEC. Comisión interna para evaluar metodologías alternativas de medición censal, 2005). Parte del sistema implementado por este país parte de la toma de conciencia respecto de que la nueva metodología genera contar con datos más oportunos pero a costo de disminuir en parte la precisión. Por ejemplo, el Instituto Nacional de Estadística y Estudios Económicos (en adelante INSEE) admite que con esta metodología no es posible estimar con precisión el saldo migratorio, salvo obtener un orden de magnitud (INEGI-IBGE, 2005). Cabe destacar que la implementación del Censo continuo ha requerido de por lo menos tres décadas de evaluación y ajuste de la metodología, así como la generación de un gran consenso político-social en las áreas comunales, amparado en un nuevo marco legal, presupuestario y la creación de un cuerpo de profesionales especialistas en este tipo de medición, que asumen el desarrollo y supervisión de la actividad de manera permanente.

En los Países Bajos se combina la información proporcionada por fuentes administrativas con estimaciones basadas en encuestas por muestreo y a continuación se aplica un complejo sistema de imputación y ponderación. En este caso, en los que se ha logrado desarrollar un sistema de información demográfica sin necesidad de un censo de población, es necesario destacar que este proceso se ha consolidado a lo largo de treinta años y fue posible gracias a la utilización de varias fuentes de información a las que gradualmente ha ido accediendo el organismo nacional encargado de las estadísticas del país (Statistics Netherlands, SN). Dentro de estas fuentes se encuentran los registros de población de las municipalidades, los de seguridad social, los de contribuyentes, los de propiedades, los del sistema de educación y el de direcciones postales. (Guzmán, 2002).

En los Estados Unidos comenzaron a utilizarse encuestas por muestreo para corregir la notificación parcial, particularmente en las zonas urbanas, y para el censo que debe realizarse en 2010 se piensa reemplazar el formulario extenso por los datos que proporciona habitualmente una encuesta intercensal permanente de carácter amplio denominada American Community Survey (en adelante ACS) (Haug, 2002). De esta manera, se ha planificado mantener la implementación de un censo cuyo cuestionario incorpora variables básicas, previendo la realización de encuestas anuales con los temas que antes se destinaban al formulario ampliado. El modelo censal norteamericano se sostiene en tres acciones: optimización del procedimiento de conteo, actualización cartográfica y aplicación de la ACS. Para optimizar el procedimiento de conteo, se planea hacer operativos universales cada diez años donde sólo se interroguen contenidos básicos para que no se perturbe la cobertura del empadronamiento y con nuevas formas de indagación que mejoren el relevamiento de características clasificatorias generales. La actualización cartográfica se apoya en el mantenimiento anual de un archivo maestro de direcciones (revisado anualmente) y de una base de datos topográficos (TIGER). Por último, la aplicación de la ACS se realizará anualmente para relevar los contenidos que ya no formarán parte del conteo decenal. Esta encuesta se aplica con un diseño de muestras acumuladas que permiten brindar información actualizada cada cinco años de todo el país a nivel local (INDEC. Comisión interna para evaluar metodologías alternativas de medición censal, 2005). El proceso de recolección de la información está previsto que sea realizado mediante el envío por correo postal (completamiento por autoempadronamiento); por entrevistas telefónicas; y mediante entrevistas personales.

Por su parte, en España, se mantiene la realización del Censo de Población y la simultánea verificación de volúmenes poblacionales respecto de los datos del Padrón Municipal de Habitantes. Estos padrones municipales son registros continuos de personas con información básica: sexo, nacionalidad, fecha y lugar de nacimiento. El

modelo español consiste en aplicar un censo universal cada diez años, aplicando una misma boleta censal -de extensión intermedia- en todos los hogares y apoyar la organización del relevamiento en la información local de los registros padronales. La nueva legislación del sistema estadístico contempla que el Instituto Nacional de Estadística regula el funcionamiento de todos los registros padronales y puede utilizar cada censo para depurar los padrones locales. La articulación entre ambas fuentes se sustenta en la cabalidad de los registros padronales y en el alto grado de oportunidad con que se actualizan.

El Instituto Nacional de Estadística (en adelante INE) de España sostiene, por ejemplo, que no hay un tipo de censo que sea mejor para todos los países y en todas las rondas censales. Muy al contrario, el tipo de censo óptimo en cada caso debe valorarse a la luz de sus circunstancias concretas. En particular, lo primero que hay que preguntarse es qué importancia real se le da a cada una de las utilidades censales (INE España, 2005). Otros factores importantes son optimización del costo; aspectos logísticos, en particular, que no sea necesario contratar tanto personal y disminuir la necesidad que los ayuntamientos españoles cedan locales; por último, integración con el resto de las investigaciones sociodemográficas. “Con la información disponible hasta la fecha, el mejor tipo de censo para 2011 en España es: un censo fuertemente basado en Registros Administrativos pero con comprobación exhaustiva sobre el terreno, es decir una versión mejorada del tipo de censo empleado en 2001, que preserve lo que ha funcionado bien y mejore sus facetas menos logradas” (INE España, 2005).

Otros países, como por ejemplo Australia, están generando como proyecto incrementar la validez del Censo a partir de combinar información con futuros censos y otras bases de datos. El objetivo central es generar una Base estadística de datos censales longitudinales (Statistical Longitudinal Census Dataset-SLCD) que involucre a todos los respondientes al Censo. El Instituto de Estadística de Australia (Australian Bureau of Statistics) preserva la confidencialidad del dato mediante las leyes de secreto estadístico que rigen el tratamiento y difusión de los datos.

La base proyectada se elaborará a partir de una muestra del 5 por ciento de la población enumerada en el Censo 2006 y de los sucesivos censos. Los datos del Censo 2001 o anteriores no serán incluidos en esta base. Los registros serán incorporados a la base a medida que se realicen los censos mediante un proceso de pareo de información. Esto último significa que el primer resultado que se pueda obtener de la base de datos longitudinal estará disponible con posterioridad a que se procesen los resultados del Censo de 2011.

Al comparar el proyecto australiano con la propuesta del Reino Unido, este último ha desarrollado desde 1971 una base de datos anonimizada que vincula datos censales y de estadísticas de registro –nacimientos, defunciones, registros de cáncer, migraciones e ingresos hospitalarios- para una muestra de un uno por ciento de la población del país. Las principales diferencias respecto del Reino Unido es que el nombre y la dirección pareada se usan en el estudio longitudinal de este último país y no así en la propuesta australiana. La cantidad de información a combinar en la muestra longitudinal es inferior en este último país, aunque su tamaño de muestra es superior.

En realidad, el último censo implementado en el Reino Unido data de abril de 2001 y el futuro censo de población se implementará en el 2011. Entre los preparativos de este últimos el Instituto de Estadística inglés manifiesta incorporar pruebas a realizarse en el 2007 para incluir tecnología innovadora –respuesta por la Internet; atención telefónica mediante call centre; veloces sistemas de procesamiento- y una prueba completa del sistema censal hacia el 2009. Luego de una serie de consultas realizadas a expertos estadísticos, el Instituto de Estadística sostiene la validez y la necesidad que todavía contiene el tipo de información que se ha recolectado tradicionalmente en el censo. Ello fundamenta continuar implementando el censo en el 2011.

Por su parte, Canadá implementará su próximo Censo en mayo de 2006, en el que se realizará simultáneamente el censo de población y agrícola. Entre el 26 de agosto y octubre de 2005, el Instituto de Estadística (Statistics Canada) está implementando su “censo de edificios” (“block canvass”). Este último se utiliza para verificar y corregir el listado de direcciones residenciales con el objetivo de asegurar la completa enumeración durante el



próximo Censo canadiense de 2006. En este caso se verifica el dato del domicilio y el tipo de unidad residencial pero no información personal de los miembros del hogar.

Por su parte, el próximo censo nacional de Canadá se llevará a cabo el 16 de mayo de 2006. El 20 por ciento de la población es censada mediante un cuestionario largo que contiene unas 53 preguntas. El cuestionario corto, por su parte, sólo incluye 8 preguntas en total. A diferencia de censos anteriores, este censo incorpora por primera vez como metodología que los censados puedan completar su cuestionario on line vía la Internet o bien en papel.

## **2.2. La experiencia de los países de América Latina y el Caribe**

### **2.2.1. La ronda de los Censos de 2000**

El contexto socioeconómico latinoamericano de comienzos del tercer milenio presenta una región cuya población manifiesta un notable aumento de las desigualdades sociales, la desocupación y la pobreza. Países profundamente endeudados a partir de la obtención de créditos internacionales, ven implementarse parte de las estrategias neoliberales que tienen como eje la privatización<sup>14</sup>, la descentralización<sup>15</sup> y la focalización<sup>16</sup>. Este contexto muestra un continente latinoamericano con dificultades económicas importantes y una fuerte restricción del gasto fiscal. Ello, obviamente, repercute en la operatoria de los censos, que son operaciones de alto costo, por un lado por la imposibilidad de abaratar los costos a partir de poder aplicar autoempadronamiento y por otro porque en la actualidad suelen utilizarse para cubrir lagunas de información y, en consecuencia, se ven sobrecargados de contenidos.

De todas maneras, ellos requieren asimismo de un financiamiento oportuno para cumplir cada etapa programada y asegurar la calidad de los resultados. Causas de carácter eminentemente económico y financiero han sido las que han primado en el momento de decidir postergar la implementación del operativo de tamaño envergadura como es el censo de población. “El alto costo de los programas censales de la ronda de 2000 debe encararse en el marco de una fuerte restricción del gasto público nacional, producto de la situación económica y las políticas de ajuste concomitantes. Por consiguiente, en el presupuesto de algunos países de la región se han recortado sustancialmente los recursos asignados a esta partida. Por otra parte, los fondos externos no reembolsables – provenientes de organismos internacionales o gobiernos de países desarrollados-, también han mostrado una tendencia general a disminuir en comparación con décadas anteriores. Como resultado de la situación descrita de escasez de fondos nacionales e internacionales, algunos países han postergado la fecha del levantamiento censal” (Chackiel, 2002). Prueba de ello merece mencionarse que en la década de los 2000 sólo cuatro de los quince países de la región efectuaron su censo en ese último año y tan sólo otros cinco lo hicieron en el 2001 (Chackiel, 2002). “La tarea no es fácil si se considera que, aun mediante préstamos, el costo del censo constituye un gasto fiscal, además del hecho que en ocasiones compite con proyectos sociales de gran importancia para los países” (Chackiel, 2002). Los altos niveles de indigencia y de pobreza en la región hacen que en realidad se vuelva prioritaria la atención de dicha población a partir de los recursos financieros del Estado.

<sup>14</sup> La privatización es la estrategia implementada de modo más débil en el terreno de las políticas sociales, ya que si bien es presentada como una respuesta que evita la irracionalidad del gasto público, utilizado de manera no cuidadosa debido a la gratuidad (de acuerdo con esta mirada), sus efectos han sido endebles.

<sup>15</sup> La descentralización está planteada como una estrategia para acercar los problemas a la gestión. Se plantea que las prestaciones educativas y sanitarias llevadas a cabo por los gobiernos nacionales después de la Segunda Guerra Mundial fueron ineficientes, burocráticas y lentas (la figura más utilizada para graficar este punto es la del Estado-elefante).

<sup>16</sup> La focalización plantea redireccionar el gasto social hacia los sectores clasificados por edad, tipo de ingreso o cualquier otra variable que permita determinar en ellos carencias claramente distinguibles (alimentarias, de nutrición, sanitarias, dificultades en el acceso al empleo, etc.), al comprobarse que el gasto social del Estado sólo llega en ínfima proporción a quienes más necesitan de él. Los fondos asignados a la focalización implementan y desarrollan acciones respecto de programas alimentarios básicos, de seguimiento nutricional, acciones sanitarias y de generación de ingresos, entre otros.

¿Cuáles han sido los mecanismos utilizados hasta fines del siglo XX por los países de la región para enfrentar el desafío de continuar brindando información estadística válida y oportuna a partir de la fuente censal?

Respecto del criterio censal utilizado para censar a las personas, el censo de hecho (o de facto) ha sido más utilizado en América Latina por razones prácticas, ya que el concepto es más claro y fácil de entender. Sin embargo, a medida que se avanza hacia las postrimerías del siglo XX las tendencias metodológicas tienden a incrementar en la región la realización de censos de derecho. De acuerdo con Chackiel (2002) en torno al tercer milenio, en más de la mitad de los países de la región se aplican censos de derecho (Cuadro 2 de Chackiel, 2002). Según el mismo autor, ello “obedece a una razón conceptual, pues se supone que refleja mejor la realidad y permite estudiar más detalladamente la migración y la composición familiar. También se han dado argumentos prácticos, en el sentido de que es más fácil utilizar el criterio de censo de derecho en el caso de que la operación de terreno tenga una duración de varios días, o que su costo no es tan alto como el de paralizar el país por un día (como sucede en los censos de hecho)” (Chackiel, 2002).

Otra de las alternativas utilizadas por algunos de los países de la región con el objetivo de abaratar el costo del censo, es haber utilizado el muestreo durante el relevamiento. “Esto significa que se emplea un cuestionario universal básico con pocas preguntas y un formulario ampliado para una muestra de hogares. La metodología del muestreo parece apropiada para cierto tipo de estudios, si se considera que ofrece la posibilidad de reducir costos y mejorar la calidad de las respuestas. Sin embargo, a partir de evaluaciones realizadas, esta modalidad no ha tenido tanta aceptación como la anterior relativa a implementar censos de derecho. (Cuadro 2 pág. 52 de Chackiel, 2002). Según Chackiel (2002), ello probablemente obedecería en parte a dos razones. “La primera, y quizás la más importante, es que para ejecutar las políticas de descentralización a niveles desagregados se necesita información representativa sobre el ámbito local, la que en la mayoría de los casos no se puede obtener a través de muestras. El censo es prácticamente la única fuente de información para poblaciones poco numerosas. La segunda razón es que al utilizar muestreo en el relevamiento adquieren mayor complejidad el trabajo de terreno y el procesamiento de la información, dado que se manejan dos cuestionarios, de los cuales uno es aplicable sólo a ciertos hogares. Además, para la entrega de resultados es preciso utilizar factores de expansión, lo que habitualmente complica el procesamiento de los datos”. (Chackiel, 2002)

Para responder a los problemas vigentes en los países de la región, en la actualidad también se plantean desafíos en términos de la actualización del contenido de los censos. “En las últimas décadas, caracterizadas por la globalización de los espacios económicos, se han producido nuevos fenómenos y los ya existentes cobraron nuevas formas que a los censos se les hace cada vez más difícil captar, lo cual se ha traducido en un verdadero hiato entre la realidad social y la realidad estadística” (Giusti, 2002). El carácter masivo y complejo de una fuente de datos como el censo de población aconseja que éste incluya un número restringido de preguntas (en general aquellas de carácter básico y que brinde información de tipo estructural), cuyos conceptos sean fáciles de interpretar tanto por los censistas como por los censados. El criterio a seguir en general es tratar de elaborar cuestionarios simples y ágiles para administrar, para que el lapso de entrevista no insuma mucho tiempo (Chackiel, 2002). En este sentido, “desde el punto de vista conceptual, se continúa investigando prácticamente los mismos conceptos que en el pasado, aunque en algunos casos se están incorporando algunas preguntas relacionadas con las preocupaciones actuales de la población, referidas por ejemplo a cobertura en salud y seguridad social, aspectos ambientales y otros” (Chackiel, 2002). Nuevas exigencias en la demanda de información del sector público y del privado (organizaciones no gubernamentales, universidades, centros de investigación, sector productivo) presionan con el objetivo de contar con datos de carácter específico, que por sus peculiaridades pueden, y se aconseja, ser obtenidos a partir de otra fuente de datos como es la encuesta. En consecuencia, en este caso también, “por ser universales, los censos constituyen el marco ideal para la obtención de muestras que permitan estudios posteriores en profundidad sobre los más diversos temas y subpoblaciones que se desee identificar” (Chackiel, 2002).

Asimismo, producto de la estrategia de la focalización, es incesante la creciente demanda de información estadística para menores niveles de desagregación geográfica, cuyo objetivo consiste en contribuir a generar

políticas en particular aquellas a implementar por las áreas locales de gobierno. En este caso, la información censal constituye hasta el momento la única fuente de datos capaz de satisfacer el requerimiento.

Un vez más, tal vez los cambios más importantes, en particular implementados en los censos de la ronda de 2000 en la región se manifiestan principalmente en las renovaciones tecnológicas (Chackiel, 2002) que apuntan a brindar resultados en tiempos más oportunos. En la ronda de censos de 2000, el reconocimiento inteligente de caracteres (RIC) constituyó un hito en varios países, aunque se observaron dificultades en la lectura de los caracteres manuscritos ilegibles y de los formularios impresos en forma deficiente. En general, las operaciones de los países que planificaron cuidadosamente el uso de las nuevas tecnologías y realizaron pruebas previas dieron mejores resultados. También se está ensayando el paso siguiente, a saber, la codificación automática o asistida por computadora: algunos datos, como los nombres geográficos, pueden ser adecuados para este tipo de tecnología. En ciertas operaciones censales –especialmente las que se realizan una sola vez–, como el ingreso de datos, la externalización puede ser una solución apropiada. Los contratistas que cuenten con el equipo y la capacitación adecuados pueden complementar al personal del censo. No obstante, la externalización también plantea problemas, entre los que cabe mencionar la superación de obstáculos burocráticos, el manejo de los contratistas y el cumplimiento de las normas de confidencialidad (Dekker, 2002).

En una región en la que la metodología de la entrevista directa es prácticamente la única que en la actualidad se concibe como factible de aplicar<sup>17</sup>, la dimensión **recursos humanos** utilizados en la región para desarrollar los censos de población alude a considerar la todavía excesiva dependencia que se mantiene hasta la actualidad respecto del desempeño de una voluminosa mano de obra<sup>18</sup>, temporaria y por un período de corta duración, en particular aquella utilizada para realizar el trabajo en terreno, dotada de una básica, y en cierto sentido mínima, capacitación y sujeta a escasa supervisión.

Además de entenderse los censos como la base del sistema estadístico nacional, ya se está reconociendo la importancia de **coordinar los censos en el ámbito de las regiones de integración económica**. Los países del Mercosur, más Bolivia y Chile, han sido pioneros en un esfuerzo por establecer un mínimo de variables comparables, crear una base común de datos e intercambiar experiencias y apoyo para sus propios censos” (Chackiel, 2002). Recientemente /2002/ se ha observado otro tipo de iniciativa novedosa para los países de la región: la posibilidad de que los países compartan el costo de cierto instrumento necesario para el censo o lo faciliten a otro país. Así se ha hecho, por ejemplo, en el caso de los lectores ópticos o escáner, que pueden ser usados por más de un país y que ha sido puesto en práctica por los miembros del Proyecto Censo Mercosur + Bolivia y Chile (Chackiel, 2002)

### 2.2.1. Con el objetivo puesto en los censos de la ronda de 2010

Iniciado el tercer milenio, el desafío que enfrentan en la actualidad los Institutos Nacionales de Estadística (en adelante INE's) de la región de América Latina es el de producir información siempre actualizada, con gran precisión geográfica y temática, imprescindible para contribuir a una política social focalizada, pero bajo una constante presión de restricciones de presupuesto, necesaria reducción de costos y simultánea optimización de resultados (IBGE, 2005). Ellos se encuentran hoy en día ante el dilema de ampliar sus presupuestos para atender la creciente demanda de datos válidos y oportunos, en un contexto de restricción financiera en todo el mundo, o

<sup>17</sup> La implementación de la metodología censal de autoempadronamiento exige contar con una población capacitada para completar por sí misma el cuestionario, así como también con voluntad de llevar adelante dicha actividad (para un análisis más detallado respecto de los alcances de la metodología de autoempadronamiento versus entrevista directa véase *Aquí Se Cuenta, Revista Informativa del Censo 2001* en [www.indec.mecon.gov.ar/Censo](http://www.indec.mecon.gov.ar/Censo) 2001.

<sup>18</sup> Su perfil varía de acuerdo con las características socio-demográficas, políticas y económicas de los países de la región. Si bien la estructura censal apela a convocar a personal que se desempeña en organismos públicos y también del ámbito castrense, la mayor cantidad de personal que desarrolla actividades como censista consiste por ejemplo en estudiantes de los últimos años del nivel de educación secundario o estudiantes universitarios, estructura docente de los niveles primario y secundario, estructura policial y militar.

bien evaluar nuevas metodologías y aplicar nuevas tecnologías que puedan dar una respuesta eficaz a dicha demanda.

Es por ese motivo que los INE's de la región han mantenido diversas reuniones técnicas con vistas a evaluar métodos alternativos de medición censal que en la actualidad están siendo aplicados en algunos de los países desarrollados. La primera de sesiones -"Primer Seminario sobre métodos alternativos para censos demográficos"- se llevó a cabo en octubre de 2004 en Río de Janeiro, Brasil, a instancias del Instituto Brasileiro de Geografia y Estadística (en adelante IBGE) y el Instituto Nacional de Estadística de Geografía, Estadística e Informática (en adelante INEGI) de México, con el apoyo de la División de Estadística de las Naciones Unidas (UNSD). El objetivo inicial del encuentro fue conocer la actual experiencia de países como Francia, Estados Unidos y España, los cuales están implementando modificaciones en su metodología censal, y comenzar a intercambiar ideas acerca de las posibilidades de modificación que sería factible efectuar en las metodologías censales de los países de la región de América Latina.

Con posterioridad, en julio de 2005 se realizó un "Segundo Seminario sobre métodos alternativos para censos demográficos", esta vez en Aguas Calientes, México. El objetivo de este segundo evento en particular fue, por un lado ampliar la convocatoria a países que no hubieran participado de la primera reunión, y en segundo término generar que los países manifiesten una posición concreta de aplicación o no de las prácticas implementadas en los países desarrollados con vistas a producir propuestas específicas para la región.

Entre los aspectos tratados en los Seminarios mencionados, interesa señalar por ejemplo, en primer término, la presentación del Sr. Abdón Sanchez, Director General Adjunto de Investigación y normatividad del INEGI, quien en el Segundo de los eventos destacó inicialmente que hasta el momento se ha venido trabajando con métodos estadísticos tradicionales de recuento completo (con muestra o sin muestra en el relevamiento), censos y encuestas por muestreo, o sólo una serie de encuestas por muestreo, o bien registros administrativos (sólo registros o bien registros y conteo). El expositor argumentó que uno de los objetivos a lograr es proponer alternativas de medición que brinden respuesta a los siguientes aspectos: abarcar un mayor número de temas investigados, que la información se brinde de manera oportuna y que ella tenga capacidad de desagregación territorial (INEGI-IBGE, 2005).

Cabe mencionar que las nuevas ideas sobre métodos censales alternativos, que en la actualidad están aplicando Francia y Estados Unidos, comienzan a ganar fuerza en la década de 1980 con la propuesta estadística de muestras continuas presentada por Leslie Kish, cuyas características se detallaran en párrafos anteriores de esta ponencia. Sin embargo, interesa señalar que a partir del intercambio de experiencias entre técnicos de los países participantes, se destaca que en realidad, no se trata solamente de un cambio de metodología. La transformación a la que en la actualidad se está aludiendo remite a un ámbito diverso y de mayor envergadura que el estrictamente metodológico. El alcanzar a implementar cambios metodológicos requiere, entre otros aspectos, generar modificaciones en el marco organizativo del sistema estadístico nacional a partir de un consenso político-administrativo; reformar el marco jurídico de los censos de población; disponer de registros administrativos de calidad y actualizados; disponer de recursos humanos de carácter permanente y de perfil profesional.

La experiencia francesa, estadounidense y española, cuyas características fueran mencionadas con anterioridad, refuerza varios elementos constitutivos que son considerados como imprescindibles para realizar la necesaria transición hacia el cambio: por un lado generar una conciencia de apoyo político a nivel municipal y de áreas locales de gobierno con vistas a consensuar el cambio; por otro actualizar el marco legal; asimismo, contar con un sistema de archivo maestro de domicilios actualizado y georeferenciado.

En general, pese a las posibilidades de reducir o redistribuir los costos de implementación del censo a lo largo del tiempo, así como de disponer de información en un menor período, la mayoría de los institutos de los países de América Latina participantes en el Primer y Segundo Seminario asumieron una postura de cautela en relación

con la inmediata implementación de metodologías alternativas de medición censal en la región. Tanto Argentina, como Brasil y México, para mencionar sólo algunos ejemplos, dejaron en claro que continuarían acompañando y estudiando la experiencia francesa y estadounidense de aplicación de metodologías alternativas, pero toda posibilidad de modificación no podría llegar a aplicarse antes de la implementación del censo de la ronda 2010. Por su parte, dos países –Perú y Colombia– estarían iniciando este mismo año 2005 el camino de aplicar nuevas metodologías en sus respectivos relevamientos. El primero de ellos a partir de la alternativa de censo continuo y el segundo incorporando asimismo innovaciones tecnológicas de última generación.

El INDEC de Argentina precisó que en diciembre de 2004 había constituido, mediante disposición legal, una Comisión Interna para evaluar la factibilidad de aplicar metodologías alternativas en los futuros censos nacionales de población. Entre los aspectos tratados por la mencionada Comisión se señaló que examinó la experiencia de los censos de población de Francia, Estados Unidos y España en particular; identificó los requisitos básicos imprescindibles para la aplicación de metodologías censales alternativas y consideró las acciones necesarias para avalar la factibilidad de implementación de estas últimas en el futuro censo de población (INEGI - IBGE, 2005).

Entre los requisitos básicos para aplicar metodologías alternativas, la Comisión Interna establece la necesidad de “concebir el proyecto como parte de un compromiso institucional y político de largo plazo. En este esfuerzo se debe asegurar que haya un alto grado de articulación entre todos los organismos del sistema estadístico oficial que permita una estrecha coordinación entre la operación censal y las encuestas a hogares, así como contar con la disponibilidad de registros administrativos continuos que sirvan de base para las estimaciones anuales de población. La concertación política debe sustentar la relación entre los distintos niveles de gobierno (provincial y municipal) para que se fortalezca el proceso de recolección de datos a nivel local y se creen obligaciones para asegurar satisfacer las necesidades de información desagregada y oportuna”. Asimismo, se mencionó como otro requisito imprescindible el contar con un sistema de actualización permanente de domicilios referenciados geográficamente” (INEGI - IBGE, 2005).

El IBGE de Brasil sostuvo la importancia que adquiere para el país continuar evaluando y acompañando la experiencia de Francia y Estados Unidos pero a partir del trabajo realizado hasta el momento se ha tomado la decisión de que el Censo 2010 continuará siendo realizado mediante la aplicación de la metodología tradicional (INEGI - IBGE, 2005).

Por su parte, en el caso específico de México, el INEGI mencionó que en la actualidad está trabajando en tres direcciones: 1. Implementación del Conteo 2005; 2. Evaluación de Censos Alternativos; 3. Diseño del Censo 2010 (INEGI - IBGE, 2005). En relación con la primera de las actividades mencionadas, se confirmó la realización del II Conteo de Población y Vivienda entre el 4 al 29 de octubre de 2005, mediante la aplicación de la metodología de derecho, es decir que su población será censada en el lugar de residencia habitual y de un cuestionario que incluye veintiún preguntas. Entre las consideraciones vertidas en el Decreto presidencial mexicano que establece su implementación figuran las siguientes: “Que considerando la dinámica demográfica actual del país, la tradición censal mexicana y las sanas prácticas internacionales, se considera indispensable realizar un levantamiento a la mitad del periodo que transcurre entre los Censos Generales de Población y Vivienda, /.../”; “Que en un entorno en donde la escasez de recursos públicos para enfrentar la muy amplia problemática social, especialmente la pobreza, la marginación y la desigualdad de oportunidades, ha obligado a la aplicación focalizada de ciertas políticas públicas que requieren la identificación micro territorial de la población objetivo y la ubicación de grupos poblacionales y segmentos sociales prioritarios, con la consecuente demanda de información agregada a nivel micro regional (localidades rurales e incluso conjuntos de manzanas en las zonas urbanas), el II Conteo de Población y Vivienda 2005 se convierte en una herramienta de enorme

utilidad, para conocer la situación en estos niveles de desagregación y permitiría dar seguimiento a varias de las metas nacionales de desarrollo y a algunos de los compromisos internacionales”.

Por otra parte, así como Argentina, Brasil y México mostraron cierta cautela al momento de decidir aplicar metodologías alternativas de medición censal, cabe mencionar asimismo el camino que están iniciando dos países de la región, Perú y Colombia, cuyas últimas fechas censales remitían hasta hace poco tiempo en ambos casos a 1993. Estos últimos están comenzando a implementar profundas transformaciones en sus metodologías censales a partir del presente año 2005.

A partir del 2005 en Perú se aplica un método alternativo al censo tradicional, conocido como censo continuo. Este último se inicia con la ejecución de un Censo Nacional (operación universal) –a partir de julio de 2005- y luego se releva una encuesta permanente a medio millón de hogares cada año, durante los siguientes nueve años. El Censo Nacional (operación universal) permitirá conocer la cantidad de habitantes que hay en el país, dónde están, qué edad y sexo tienen. Se recogerá información demográfica básica de la población, es decir su composición por sexo, edad y nivel educativo de cada uno de sus miembros. La encuesta permanente – cuestionario ampliado que se iniciará en enero de 2006- permitirá la actualización continua de la información estadística y la ampliación de la información recogida en el Censo Nacional (operación universal). Esta última proveerá de información detallada y actualizada de las características económicas y sociales de la población.

Según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (en adelante INEI), entre las causas que llevaron a Perú a optar por esta metodología figura en primer término la razón económica, dado que el organismo no cuenta con el presupuesto para ejecutar un censo tradicional que implica el desembolso de 140 millones de soles en tres años. Si bien el censo continuo demanda un presupuesto total superior, el desembolso anual resulta mucho más manejable (21 millones de soles en el primer año, 56 millones de soles en el segundo y 21 millones anuales a partir del tercer año). La razón técnica, según el mismo INEI, es que esta metodología permite la actualización de la información recogida de manera permanente. Reitera que mientras que con el censo tradicional la información se capta una vez cada 10 años, con el censo continuo la actualización de la información nacional es anual y bianual a nivel de distrito.

A diferencia de censos anteriores, aunque tiene una estructura similar a la del censo tradicional, el Censo Nacional de Perú no pretende inmovilizar al país durante todo un día. Aquel se desarrollará durante casi un mes. El método por el cual la población era inmovilizada al interior de sus hogares durante todo un día está siendo reemplazado dado que representa un costo sumamente alto el paralizar las actividades económicas a nivel nacional.

Por su parte, Colombia ha comenzado a aplicar una nueva metodología para el Censo General 2005, iniciado en mayo. A la manera que menciona Perú, en Colombia las dificultades enfrentadas para reunir el presupuesto requerido obligó al Departamento Administrativo Nacional de Estadística (en adelante DANE) a reconsiderar su postura renuente al cambio de metodología en la ejecución de los Censos y ha terminado por aceptar algunas de las modificaciones recomendadas por consenso internacional (DANE, 2005). De acuerdo a la nueva metodología censal adoptada por Colombia, el Censo General no se realiza en un solo día -con la población y las actividades económicas paralizadas- sino que se extiende a un período de 12 meses durante los cuales se visitará cada uno de los 1.098 municipios para recabar la información requerida a través de dos formularios: uno básico y universal, en el que se consignará identificación de las personas y preguntas relacionadas al hogar (29 preguntas), y otro ampliado (100 preguntas) que se aplicará a una muestra grande de hogares y a la totalidad de las pequeñas poblaciones (municipios de menos de 6000 habitantes), lo que permitirá tener información más específica relacionada con los individuos y sus condiciones sociales, demográficas y económicas.

Se tiene proyectado que en cada agrupación de municipios el período de recolección de información no sea mayor a un mes. En cada uno de los conglomerados de municipios en los que se ha dividido el país en la estrategia operativa el relevamiento censal se realiza en cuatro momentos o períodos (fases). De esta manera, se

busca minimizar el subregistro que se pueda presentar por movimientos migratorios de la población. El cambio de metodología del Censo General 2005 prevé otros ajustes entre ellos el adoptar cartografía de precisión desarrollada por el Instituto Geofísico Agustín Codazzi de ese país y el empleo de computadores portátiles para evitar el uso de formularios en papel. Según esta última innovación la tecnología actual permite al encuestador disponer simultáneamente de la cartografía, la georeferenciación, el formulario electrónico, la validación de datos y la transmisión, todo ello mediante el uso de agendas electrónicas (handhell).

Otra de las innovaciones incorporadas en el Censo colombiano 2005 corresponde a que la población por censar se inmoviliza únicamente medio día y el control de cobertura y calidad se realiza en forma inmediata en cada unidad administrativa por supervisión y revisita. La no simultaneidad de las entrevistas permite, además de las revisitas, introducir ajustes en los procedimientos a medida que avanza el operativo.

Si bien un sector de académicos colombianos ha mostrado su desacuerdo ante el cambio de metodología censal, el director del DANE, Ernesto Rojas, señaló que con la experiencia obtenida de los censos realizados en años anteriores, la aplicación de un censo tradicional o decenal podría tener un error de más de 5 millones de personas sin censar.

De esta manera, una de las conclusiones de los Seminarios mencionados fue que el modelo de censo de población a ser adoptado en cada país dependerá de sus características económicas, sociales, políticas y culturales. Parte de los países manifestaron inquietud respecto de implementar en los futuros censos de la región cambios metodológicos que no estuvieran avalados por la experiencia evaluativa previa o bien no tuvieran en cuenta el contar con los requisitos básicos mencionados durante la conferencia como imprescindibles para su óptimo desarrollo.

Sin embargo, cabe señalar que es real el consenso respecto de que las nuevas realidades económicas, sociales y políticas demandan revisar los criterios metodológicos tradicionales con vistas a superar los desafíos de medición del tercer milenio.

### **Algunas reflexiones a manera de conclusión**

Una vez más cada una de las experiencias presentadas en esta ponencia da cuenta de las especificidades nacionales que caracterizan la realidad socio-demográfica de los países y el diverso estado en que se encuentra la forma de abordar la medición de los fenómenos socio-demográficos en cada contexto. Además de la diversidad de situación y metodologías de abordaje, también se percibiría un punto de convergencia, un ámbito de preocupación común: la celeridad de las transformaciones sociales en cada uno de las naciones está acrecentando la demanda de información actualizada, válida y confiable, en un contexto de restricciones presupuestarias que atentan, además, contra la disponibilidad de fondos, y en mayor medida si estos requieren de un desembolso concentrado prácticamente en un año, como es el caso de la implementación de los censos de población. Estamos de acuerdo con el diagnóstico, no interesa se trate de países desarrollados o en desarrollo, la brecha entre la “realidad social” y la “realidad estadística” continúa acrecentándose.

Las demandas de información estadística se han incrementado pero simultáneamente las economías de los países, no importa si se trata de países desarrollados o en desarrollo, todos parecen estar afrontando serios problemas para contar en tiempo y forma con presupuestos abultados concentrados en casi un único año fiscal. Las presiones a favor del cambio son reales y si no se aplican modificaciones (de alguna naturaleza) se pondrán en peligro la confiabilidad y validez de los datos censales que a futuro se recopilen (Arora, 2002). ¿Pero qué cambiar y cuál sería el sentido del cambio?

En este último caso, pareciera ser que existiría una brecha aún mayor que la primera. La enorme brecha económico-social y política que actualmente caracteriza la realidad de los países del mundo (desarrollados versus en desarrollo) manifiesta un evidente correlato en las respectivas realidades estadísticas de unos y otros.

La forma de reducir dicha brecha en el marco de los contextos nacionales presenta diferencias al tratar de encontrar alternativas en uno y en otro caso. Pareciera ser que el manifiesto abismo que caracteriza la situación económico-social entre naciones más y menos desarrolladas, tiene su correlato evidente al considerar el estado de las fuentes de datos y las posibilidades a futuro de mejorar la medición, en particular en las segundas. Algunos países ya han dedicado algunas décadas a analizar aspectos relativos a la pregunta de si los futuros censos deberán tener el mismo tamaño, frecuencia o alcance o bien la alternativa que en algunos casos se ha considerado de poder optar por otras fuentes de datos para obtener estadísticas válidas y comparables. (Arora, 2002). Bien basados en la explotación de registros administrativos, bien sustentados en la implementación de metodologías alternativas de medición como son los denominados censos continuos, los países desarrollados han dedicado más de cincuenta años a diseñar, evaluar y poner a punto los sistemas estadísticos actualmente en uso.

Por su parte, para los países de América Latina el tratar de dirigirse hacia la generación y uso de registros administrativos válidos y confiables expresa, si bien reconociendo ciertas diferencias, tal vez una de las mayores debilidades de sus actuales sistemas nacionales de estadística. De esta manera, la falta de cobertura e integridad de los registros en algunas naciones de la región ha generado en algunos casos la necesidad de sobrecargar de preguntas los cuestionarios censales.

Merece la pena reflexionar acerca de la posibilidad de implementar en la región nuevos recursos tecnológicos para realizar el trabajo de campo a la manera de los países desarrollados (considérese el uso de hand held, el completamiento del cuestionario vía internet o bien el incremento de calls center desde los cuales incrementar el número de entrevistas telefónicas), o bien utilizar escaners de última generación para acelerar la lectura y procesamiento de los datos con vistas a producir resultados con mayor celeridad y frecuencia, así como concebir que la estrategia de difusión de resultados genere productos a la medida de los distintos segmentos de usuarios. De esta manera, podría pensarse que esta irrupción de la última generación tecnológica tal vez permita a los países en desarrollo avanzar en satisfacer algunas de las demandas de información insatisfechas actualmente en boga. La transferencia de tecnología no pareciera presentar dificultades y es posible que pueda aplicarse en el corto plazo, incluso incrementando el necesario proceso de pruebas imprescindibles para confirmar la viabilidad y factibilidad de aplicación en los países de la región, inclusive teniendo en cuenta la capacitación de recursos humanos necesarios para implementar el cambio.

Sin embargo, interesa señalar que, a nuestro criterio, la brecha estadística que mencionáramos alcanzaría en realidad su máxima expresión al considerar otros ámbitos de decisión, y no los estrictamente tecnológicos. Los sistemas estadísticos no se generan espontáneamente. Por ejemplo, requeriría de no pocas décadas de trabajo el necesario acuerdo político que debería sustentar la relación entre los distintos niveles de gobierno (central, jurisdiccional y local) para que se fortalezca la recolección de datos en los niveles locales y se generen obligaciones en cuanto a la satisfacción de las necesidades de información desagregada y oportuna. Otro tanto sucedería si se decidiera garantizar un alto grado de articulación entre todos los organismos del sistema estadístico nacional. Por otro lado, también una meta a largo plazo debería incluir la formación de una estructura administrativa de recursos humanos regular que opere en forma permanente. Dicha estructura debería entre otras cosas asegurar la existencia de presupuestos continuos para el funcionamiento de actividades estratégicas y sostenidas por un plantel profesional estable.

Si en materia de fuentes de información se trata, así como asegurar que funcione una estrecha coordinación entre la actividad censal y las encuestas a hogares, sería imprescindible que se dispusiera de registros administrativos continuos que funcionaran cabalmente como respaldo para estimaciones de población anuales y ligados al funcionamiento regular de registros administrativos de viviendas con cobertura universal, permitiendo disponer de un sistema de actualización permanente de domicilios, referenciados cartográficamente.

Ahora bien, también se ha manifestado que la transformación ha requerido de un proceso que conlleva años e incluso siglos de experiencias acumuladas. En consecuencia, cabe reflexionar respecto de que todo cambio en pos de una mejora con el fin último de obtener información estadística válida y oportuna no se alcanza de



manera automática. Se necesita planificar, probar, evaluar, validar los resultados, todo ello ligado a un fuerte proceso de concertación político-social.

Por el momento, la mayoría de los países latinoamericanos está muy lejos de contar con la cobertura, calidad e intercomunicación de sistemas como los mencionados y, en consecuencia, el abandono de los censos, o la opción de “vivir sin el censo”, no es viable a corto plazo. Por ese motivo, por lo menos en el corto plazo, los censos continuarían desempeñando un papel importante en América Latina, como base de los sistemas estadísticos nacionales y fuente principal de información sobre subpoblaciones poco numerosas. Si bien los registros administrativos han mejorado, y podría contarse con una base tecnológica para una buena administración de sus datos, aun distan mucho de asimilarse a los registros de población de los países desarrollados” (Chackiel, 2002) A esta misma conclusión llegó la Reunión del Grupo de expertos sobre técnicas innovadoras en censos y encuestas de gran escala (NIDI, 1996). “Estas iniciativas están aún en ciernes y queda mucho por hacer”. (Guzmán, 2002).

## Bibliografía

- ANGUEIRA, Teresa (2004). “Planificación para el 2010: la modernización del censo de población y vivienda” (en *1er Seminario sobre métodos alternativos para censos demográficos*. Río de Janeiro, Brasil. 13, 14 y 15 de octubre)
- ARGENTINA (1872). *Primer Censo de la República Argentina*, verificado los días 15, 16 y 17 de setiembre de 1869. Buenos Aires, Imprenta del Porvenir.
- ARGENTINA (1898). *Segundo Censo de la República Argentina*, mayo 10 de 1895. Buenos Aires, Taller Tipográfico de la Penitenciaría Nacional, 2 tomos.
- ARGENTINA (1916). *Tercer Censo Nacional*, levantado el 1ro de junio de 1914. Buenos Aires, Talleres Gráficos de L.J. Rosso y Cia, 10 tomos.
- BRIAN, Eric (1999) “Del buen observador al estadístico del estado: la mundialización de las cifras” (en IEHS. *Anuario*. 14. Facultad de Ciencias Humanas-Universidad Nacional del Centro-Tandil-Argentina)
- CELADE (2003). “Seminario Técnico sobre lecciones aprendidas de los censos de población de la ronda 2000 en América Latina”. Santiago de Chile, Chile. 10 -12 de diciembre.
- CHACKIEL, Juan. 2002. “Los censos en América Latina: nuevos enfoques” (en *Notas de Población*, año XXIX, n. 75, Santiago de Chile, pág. 45-72).
- DANE (2005). “Métodos alternativos para censos demográficos: un nuevo paradigma” (en *2do Seminario sobre métodos alternativos para censos demográficos*. Aguas Calientes, México. 4, 5 y 6 de julio).
- DEKKER, Arij. 2002. “Cómo adaptar las nuevas tecnologías a las operaciones censales” (en *Notas de Población*, año XXIX, n. 75, Santiago de Chile, pág. 73-132).
- EUROSTAT (2002) *RECOMMENDATIONS FOR THE 2000 CENSUSES OF POPULATION AND HOUSING IN THE ECE REGION*. Economic Commission for Europe, Statistical Division. STATISTICAL STANDARDS AND STUDIES No. 49
- GONZÁLEZ BOLLO, Hernán (1996). “Apuntes sobre la historia de la estadística social en Argentina: los inicios de la demografía, 1882-1925” (en *XV Jornadas de Historia Económica*, UNCPBA, Tandil, 9-10 de setiembre)
- GIL ALONSO, Fernando (2002). “¿Hacia un sistema estadístico europeo?: armonización de fuentes de datos sobre población y hogares en Europa” (en *El campo de las Ciencias y de las Artes*. Revista del Servicio de Estudios del BBVA)
- GIUSTI, Alejandro (2002). ¿Podrán los censos de los países en desarrollo responder a las futuras demandas de información?: el caso de Argentina. (en *Notas de Población*, año XXIX, n. 75, Santiago de Chile, pág. 165-193)
- GRIFFIN, Débora H (2004). “The American Community Survey: developing a continuous measurement application in the United States” (en *1er Seminario sobre métodos alternativos para censos demográficos*. Río de Janeiro, Brasil. 13, 14 y 15 de octubre).
- GUZMAN, José Miguel y SCHKOLNIK, Susana. 2002. “América Latina: los censos del 2000 y el desarrollo social” (en *Notas de Población*, año XXIX, n. 75, Santiago de Chile, pág. 17-43).
- HAUG, Werner. 2002. “Los censos de población en Internet” (en *Notas de Población*, año XXIX, n. 75, Santiago de Chile, pág. 133-146).
- IASI - Instituto Interamericano de Estadística. 2005. Sexta Reunión del IASI sobre Estadística Pública - Taller Regional sobre "Sistemas Estadísticos Nacionales". *Boletín Informativo*. N. 64. marzo. En [www.indec.mecon.gov.ar](http://www.indec.mecon.gov.ar)
- IBGE (2005). “Modalidades alternativas de censos demográficos: el caso brasileño”. (en *2do Seminario sobre métodos alternativos para censos demográficos*. Aguas Calientes, México. 4, 5 y 6 de julio).

- IBGE (2004). *1er Seminario sobre métodos alternativos para censos demográficos*. Río de Janeiro, Brasil. 13, 14 y 15 de octubre.
- INDEC (2005<sup>a</sup>) Comisión interna para evaluar metodologías alternativas de medición censal (2005). Informe. Buenos Aires, Abril (mimeo).
- INDEC (2005b). “Reflexiones sobre nuevas metodologías de medición censal y primeros pasos en la evaluación del Censo 2001. Argentina”. (en *2do Seminario sobre métodos alternativos para censos demográficos*. Aguas Calientes, México. 4, 5 y 6 de julio).
- INDEC (2003). *Historia demográfica argentina. 1869-1914*. Buenos Aires (CD). Introducción a cargo de Gladys Massé.
- INEGI-IBGE (2005). *2do Seminario sobre métodos alternativos para censos demográficos*. Aguas Calientes, México. 4, 5 y 6 de julio.
- INEI Perú (2005). “Conozcamos los Censos Nacionales”. Cartilla Informativa. Nro.01/Abril.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA DE ESPAÑA (2005). “Las nuevas alternativas censales en la reflexión del INE de cara a los censos españoles de 2011” (en *2do Seminario sobre métodos alternativos para censos demográficos*. Aguas Calientes, México. 4, 5 y 6 de julio).
- KISH, Lesley (1998). “Space/Time Variations y Rolling Samples” (en *Journal of Official Statistics*. Vol.14. n. 1. Statistics Sweden)
- KISH, Lesley y Verma, Vigía (1986). “Complete censuses and samples” (en *Journal of Official Statistics*. Vol.2. n. 4. Statistics Sweden)
- MASSE, Gladys (2003). “Realidad social y realidad estadística. Acerca de las personas con discapacidad y su cuantificación en Argentina desde fines del siglo XIX hasta principios del siglo XIX”. *VII Jornadas Argentinas de Estudios de la Población*. Tafí del Valle, Tucumán, Argentina. (en prensa)
  - MASSE, Gladys (1997). “Fuentes útiles para los estudios de la población argentina en el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), Argentina. Una visión histórica. (en *49 Congreso Internacional de Americanistas. Simposio: Fuentes útiles para los estudios de la población americana*. Quito, 7 al 11 de julio).
  - OTERO, Hernán (1998a). “Estadística censal y construcción de la Nación. El caso argentino, 1869-1914”. (en *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. Emilio Ravignani*, n. 16 –17, 3ra serie, 2do. Semestre de 1997 y 1ro de 1998. Facultad de Filosofía y Letras-Universidad de Buenos Aires-Fondo de Cultura Económica)
  - OTERO, Hernán (1998b). “Legalidad jurídica y legalidad estadística en el paradigma censal argentino, 1869-1914”. (en Fradkin, R. ; Canedo, M. y Mateo, J. (comp.). *Población y relaciones sociales en la campaña de Buenos Aires*. Grupo de investigación en Historia Rural Rioplatense, Universidad Nacional de Mar del Plata.
  - OTERO, Hernán (1999a). “Crítica de la razón estadística. Ensayo de formalización teórico-metodológica del paradigma censal de la Argentina moderna (en *V Jornadas Argentinas de Estudios de Población*, AEPA, Universidad Nacional de Luján, Buenos Aires, 6-8 de octubre)
  - OTERO, Hernán (1999b). “Demografía política e ideología estadística en la estadística censal argentina, 1869-1914” (en *Anuario IEHS*, Instituto de Estudios Histórico-Sociales, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional del Centro, Tandil-Argentina).
  - REPETTO, Fabián (2000). “La economía política de las reformas parciales: el caso de la administración pública y las políticas frente a la pobreza en la Argentina” (en *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Lisboa, Portugal. 8 al 11 de octubre)
  - ROSANVALLON, Pierre (1995). *La nueva cuestión social. Repensar el Estado providencia*. Manantial. Buenos Aires, Argentina.
  - RYTEN, Jacob (2004). “Los INE’s de América Latina: su estructura institucional y vinculación con el gobierno” (en BID, SDS, Unidad de Pobreza y Desigualdad. *VI Foro de Equidad Social*, Washington, D.C., Julio. -
  - [www.indec.mecon.gov.ar/censo2001](http://www.indec.mecon.gov.ar/censo2001)
  - [www.abs.gov.au](http://www.abs.gov.au)
  - [www.ibge.gov.br/english/default.php](http://www.ibge.gov.br/english/default.php)
  - [www.statcan.ca/start.html](http://www.statcan.ca/start.html)
  - [www.dane.gov.co/](http://www.dane.gov.co/)
  - [/www.ine.es/](http://www.ine.es/)
  - [/www.census.gov/](http://www.census.gov/)
  - [/www.insee.fr/fr/home/home\\_page.asp](http://www.insee.fr/fr/home/home_page.asp)

- [www.inegi.gob.mx/](http://www.inegi.gob.mx/)
- [www.inei.gob.pe/](http://www.inei.gob.pe/)
- [www.statistics.gov.uk/](http://www.statistics.gov.uk/)
- <http://www.ine.gub.uy/>