

Métodos censales alternativos: requisitos para su implementación en Argentina.

Alvarez, Gustavo Oscar y Goldberg, Mariela.

Cita:

Alvarez, Gustavo Oscar y Goldberg, Mariela (Octubre, 2007). *Métodos censales alternativos: requisitos para su implementación en Argentina*. IX Jornadas Argentinas de Estudios de Población. Asociación de Estudios de Población de la Argentina, Huerta Grande, Córdoba.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/gustavo.oscar.alvarez/10>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/pq6q/7Yp>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.
Para ver una copia de esta licencia, visite
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>.

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

IX Jornadas Argentinas de Estudios de la Población
AEPA
Huerta Grande, Córdoba,
31 de octubre y 1 y 2 de noviembre 2007
Sesión 5 Nuevas metodologías censales y su viabilidad en la Argentina

‘MÉTODOS CENSALES ALTERNATIVOS: REQUISITOS PARA SU IMPLEMENTACIÓN EN ARGENTINA’ *

Gustavo O. Álvarez **

INDEC - Universidad Nacional de Luján, galva@indec.mecon.gov.ar

Mariela N. Goldberg ***

INDEC, mgold@indec.mecon.gov.ar

RESUMEN:

Los Censos de Población y Vivienda constituyen una de las fuentes básicas para el estudio de las condiciones sociodemográficas de un país. La experiencia internacional durante el siglo veinte, permite reconocer la existencia de un patrón general (enumeración individual, universalidad, simultaneidad y periodicidad definida) que adoptó variantes en los aspectos operativos (relevamiento en un día o en varios meses, empadronamiento de hecho o de derecho, cuestionario único o combinación de cuestionario básico y ampliado, entrevista personal o cuestionario administrado por correo). Como resultado de las transformaciones socioeconómicas y políticas de las últimas décadas, han aparecido crecientes demandas en términos de difundir información más frecuente con mayor nivel de detalle temático y geográfico. A fin de atenderlas, en torno a la ronda de los censos del 2010 varios países han desarrollado e implementado técnicas alternativas para recoger, procesar y difundir la información. En tal sentido, Naciones Unidas reconoce la coexistencia en la actualidad de distintas maneras de afrontar un censo: enfoque clásico, basado en registros, combinación de enfoque clásico y uso de registros, basado en registros con encuestas por muestreo, censo continuo y enumeración tradicional con actualizaciones anuales .

Este trabajo se plantea como objetivo describir las experiencias censales recientes en que se aplicaron métodos censales alternativos. En tal sentido, se abordarán los aspectos organizativos y los vínculos con fuentes complementarias (como registros y encuestas). Finalmente se comparará dichos esquemas con los recursos disponibles en la Argentina con el propósito de concluir sobre los requisitos que deberían satisfacerse para aplicar tales metodologías en nuestro país.

* Este trabajo es tributario de las discusiones que se llevaron a cabo en el INDEC en el seno de la Comisión Interna para Evaluar Metodologías Alternativas de Medición Censal y en el ámbito de la Dirección de Estadísticas Poblacionales.

** Dirección de Estadísticas Poblacionales (INDEC) y es docente en la UNLu

*** Dirección de Estadísticas Poblacionales (INDEC)

1. Introducción¹

Durante el siglo XX la mayoría de los países del mundo han levantado censos de población con mayor o menor periodicidad. Los censos se convirtieron en la fuente de información más importante para conocer el tamaño de la población, su distribución territorial y un conjunto de características demográficas, sociales, económicas y habitacionales referidos a un momento específico en el tiempo. En las últimas décadas, la práctica censal se llevó a cabo, en general de acuerdo las normas postuladas por Naciones Unidas relativas a la necesaria uniformidad en los patrones del operativo estadístico y la armonización de la información.

Sin embargo, en la actualidad se advierte a nivel internacional que los censos tradicionales ya no tienen la misma capacidad de respuesta que antaño para resolver la demanda de información de alta calidad. Recientemente se asiste al desarrollo e implementación de nuevas metodologías de recolección de datos demográficos orientados a obtener datos con mayor frecuencia para dar cuenta de los fenómenos sociales cada vez más complejos con anclaje en el nivel local, requerido por un público más amplio y diversificado de usuarios.

Esta ponencia se propone como objetivo describir experiencias censales recientes de países que aplicaron métodos censales alternativos, haciendo un repaso de los diferentes modelos de acuerdo al uso que cada uno de ellos hace de las fuentes complementarias. Asimismo apunta a comparar dichos esquemas con los recursos disponibles en la Argentina a fin de reconocer los requisitos que deberían satisfacerse para aplicar tales metodologías en nuestro país.

En la sección dos, se desarrollan las características esenciales que definen al método censal tradicional, dando cuenta de la diversidad de prácticas adoptadas por los países para recolección y elaboración de los datos. Dichas prácticas se aplicaron en función de las diferentes realidades culturales, sociales y económicas así como de las condiciones institucionales y desarrollos tecnológicos vigentes en cada contexto histórico. Finalmente se reseña las principales argumentaciones y fundamentos que dieron lugar al desarrollo de metodologías alternativas de medición censal.

Es material de la sección siguiente, la descripción de algunas experiencias censales recientes basadas en modelos alternativos –ya sea en base a registros administrativos y de población así como en encuestas continuas-, dar cuenta del alcance de ellas y de las dificultades que debieron afrontar.

La cuarta sección advierte sobre las condicionantes institucionales y técnicas que deben estar presentes para llevar a cabo cualquier operación censal y se realiza un repaso sobre los requisitos que hacen viable la implementación de los distintos modelos alternativos.

En la siguiente sección, se reflexiona acerca de la conveniencia y factibilidad de iniciar un proceso de transición hacia una metodología censal alternativa en el contexto nacional en el corto plazo. También se ponen a consideración las transformaciones institucionales, que deberían comenzar a generarse para poder pensar en un futuro en el rediseño de la metodología censal.

Sobre el final del trabajo se exponen las principales características metodológicas previstas para implementar el censo de población y vivienda en la próxima ronda censal

2. Métodos censales tradicionales: prácticas y cuestionamientos

2.1. Definiciones metodológicas básicas de la fuente censal

El censo de población y vivienda constituye para la mayoría de los países, la fuente de información más importante para conocer las características sociodemográficas y habitacionales referidos a un momento específico en el tiempo. Sus atributos principales se definen a partir de cuatro criterios:

- ❖ Enumeración individual: el hecho de que cada individuo, hogar y vivienda son enumerados por separado hace posible clasificar a esas unidades según variados atributos.
- ❖ Universalidad dentro del territorio: refiere a que el censo debe cubrir a todos los individuos y viviendas dentro de los límites del país.
- ❖ Simultaneidad en la recogida de los datos: cada persona y cada vivienda deben ser enumeradas tan cercanamente como sea posible y los datos deben referirse a una única fecha de referencia.

¹ Las opiniones expresadas son de exclusiva responsabilidad de los autores y no reflejan opinión institucional del INDEC.

- ❖ **Periodicidad definida:** alude a que los censos se levantan a intervalos regulares de modo de hacer disponible información censal comparable con una secuencia fija.

En virtud de los criterios de universalidad y simultaneidad los censos tienen la capacidad de brindar información con amplio detalle geográfico y para distintos tipos de dominios tales como divisiones territoriales, divisiones políticas administrativas, áreas definidas por criterios geográficos (localidades, población urbana y rural) e inclusive según criterios *sui generis* adaptados a las necesidades de cada usuario.

Asimismo, con arreglo a los principios mencionados -simultaneidad y universalidad- así como al de enumeración individual, el censo ofrece la posibilidad de obtener clasificaciones que involucren múltiples variables y categorías y permitiendo identificar subpoblaciones con características sociales o demográficas específicas, sin violar la confidencialidad de los datos y sin incurrir en las imprecisiones que presentan los datos recogidos a través de muestras.

En muchos países los resultados del censo de población se utilizan como base para asegurar la equidad en la representación del sistema democrático y como instrumento para distribuir las asignaciones presupuestarias a cada área de gobierno local.

La información censal es indispensable para el desarrollo económico de un país. El conocimiento del volumen de población y sus características demográficas básicas se considera crucial para estimar la demanda de servicios sociales y orientar la toma de decisiones que deben adoptarse en el ámbito gubernamental, sea este del nivel nacional o de los niveles locales cobrando estos últimos vez mayor protagonismos a partir de los procesos de descentralización.

Es por todos reconocida la importancia de la información censal para la investigación científica que da lugar al conocimiento y análisis de la realidad de un país. También se acrecientan o diversifican los usos de la información censal que se originan desde el sector privado emergiendo nuevos actores entre los usuarios de los censos: asociaciones intermedias, ONGs, partidos políticos, consultoras, estudiantes, entre otros.

Por otra parte, el valor de los censos no sólo debe medirse en función de la utilidad de sus resultados. También contribuye de manera estratégica con el sistema estadístico nacional en su conjunto. La actualización de la cartografía del país, uno de sus productos, es sumamente útil para montar cualquier operación estadística. La actualización del marco de viviendas y las posibilidades de clasificar los espacios de acuerdo a las variables socioeconómicas constituyen la base para la construcción de marcos muestrales eficientes que hacen posible llevar a cabo investigaciones estadísticas sobre distintas temáticas en el período intercensal.

La información del volumen de población y su distribución por sexo y edad, que es el pilar fundamental para la elaboración de proyecciones de población, hace posible brindar estimaciones del volumen de población a la que se refieren los fenómenos que se investigan en las encuestas intercensales, así como también para estimar la población de referencia con la que se vinculan y relacionan los datos provenientes de los registros administrativos y estadísticas vitales a través del cálculo de las tasas, porcentajes y proporciones.

Recientemente, el Programa de Organización Estadística de Naciones Unidas dio inicio al programa de censo para la ronda del 2010, en el marco del cual se aprobó la Segunda Revisión de los “Principios y Recomendaciones para los Censos de Población y Vivienda”. En esta revisión se pone énfasis en las metodologías, técnicas y tecnologías orientadas a producir información censal con mayor rapidez, calidad y facilitando su accesibilidad a los usuarios.

2.2. Alternativas de implementación: diversidad de prácticas

Los censos tradicionales constituyen la operación más compleja de recolección de información sobre todos los individuos y los hogares, durante un período de tiempo relativamente corto, sobre un conjunto de temas y en un momento específico. Esta operación va acompañada de la compilación, evaluación, análisis y disseminación de datos demográficos, económicos y sociales para todo un país. El censo clásico sigue en sentido estricto los cuatro criterios centrales de los censos y es por ello el más apto para generar información simultánea sobre áreas geográficas pequeñas, grupos poblacionales específicos o datos con amplio detalle temático y brindar el listado necesario para constituir un marco maestro para investigaciones muestrales.

La operación censal, representa un alto costo financiero, requiriendo para su preparación y ejecución el más alto grado de organización y coordinación así como también del compromiso y participación de la sociedad en su conjunto. Dentro del modelo clásico se pueden reseñar una gran diversidad de prácticas y métodos de recolección y elaboración de datos censales.

Desde el punto de vista de la enumeración, los censos pueden empadronar a las personas en el lugar donde pasaron la noche –censos de hecho- o bien en el lugar donde estas viven habitualmente. Los censos que se definen por este último criterio se denominan de derecho o de jure. Los censos de derecho son los que mejor representan las formas de asociarse de la población y su distribución espacial. Sin embargo el lugar de residencia habitual como criterio de enumeración, puede originar mayores imprecisiones en poblaciones que se mueven muy frecuentemente o que tienen más de un lugar de residencia.

Asociada, aunque no estrictamente en forma dependiente con el tipo de censo (de hecho o derecho), también se pueden encontrar diversas prácticas relativas al tiempo de relevamiento de los datos. En los censos de hecho la recolección de datos se lleva a cabo en un período de tiempo muy corto (por lo general en un día en las áreas mayor concentración de población, extendiéndose a más días en áreas dispersas y de más difícil acceso). Otros de sus rasgos es que se ejecutan con inmovilidad de la población, condición necesaria para poder realizar un recuento exhaustivo en un tiempo breve. A su vez se llevan a cabo a través de un contingente de enumeradores de gran magnitud.

Por su parte, en los censos de derecho, el período de empadronamiento puede extenderse a un lapso de tiempo mayor dado que el lugar de residencia tiene por lo general, una mayor “estabilidad” que el pernocte en una fecha determinada². Un período de relevamiento más largo permite reducir la cantidad de enumeradores y eventualmente contar con un recurso de mejor calidad. También hace posible incorporar más procedimientos de supervisión y control del trabajo de campo y tener más capacidad de respuesta ante las contingencias que pueden ocurrir durante el operativo. Una desventaja de esta metodología es que, al no interrumpirse las actividades habituales de la población, se pueden presentar dificultades para lograr el contacto con los respondientes³.

Existen también diferentes procedimientos de recolección de datos. En muchos países, especialmente en los de menor desarrollo económico, la información se recaba mediante la técnica de entrevista directa. En este tipo de operativos los enumeradores recorren todas y a cada una de las viviendas que están comprendidas en su área de enumeración y formulan las preguntas del cuestionario censal a sus habitantes. En cambio, en otros países el censo se realiza por “autoempadronamiento”⁴. En este caso la población llena por sí misma el cuestionario censal, el cual pudo haber recibido vía correo, o bien retirado “en mano” por un enumerador. Este método permite reducir los costos de la operación censal, dado que demanda menor cantidad de enumeradores, sin embargo sólo puede aplicarse en países cuya población posea un nivel educativo elevado. Los censos pueden levantarse a través de una combinación de los métodos anteriores o bien combinando aquellos con otros procedimientos a saber: completamiento del formulario vía Internet o a través de una entrevista telefónica.

Asimismo, en el marco del censo tradicional también se puede dar cuenta de censos en los que se implementan técnicas de muestreo para investigar algunos tópicos del cuestionario⁵. Los censos que incorporan muestreo en el relevamiento, aplican una combinación de cuestionarios. Uno corto, que tiene preguntas cuya cobertura se desea universal y un formulario largo, el cual contiene los mismo tópicos que el corto más otras preguntas que permiten profundizar el estudio de algún determinado tema o la indagación de temas complejos. Los estimadores obtenidos a partir del formato largo -a pesar de no estar basados en una cobertura universal- son considerados parte de la producción censal. Sin embargo no es posible obtener estimaciones con amplio detalle geográfico y conceptual con el mismo nivel de precisión con el que se obtienen los datos que se encuentran en ambos cuestionarios.

Un comentario especial merece la reciente incorporación de innovaciones tecnológicas en la recolección de datos censales. Algunos países han sustituido o planean sustituir para el próximo censo, al tradicional cuestionario en papel por un cuestionario electrónico cargado en computadoras de mano, dispositivos conocidos como *Personal Digital Assistant* -PDA-. La administración de un cuestionario en PDA permite incorporar verificaciones y saltos automáticos de preguntas. Ello facilita el desarrollo de la entrevista y minimiza algunos errores (respuestas inconsistentes los errores de secuencia y los errores de no respuesta). Esta tecnología ofrece la posibilidad de reducir enormemente los tiempos en los procesos de toma del dato, captura, transmisión, consistencia y publicación, favoreciendo la oportunidad de los resultados y su calidad. En muchos casos los PDA están equipados con un receptor GPS -*Global Position System*- lo que permite a los encuestadores localizarse en su área de trabajo –especialmente en el ámbito rural- así como también captar las coordenadas geográficas de los domicilios y otro tipo de establecimientos (hospitales, escuelas, etcétera).

² Hay experiencia de países que realizaron censos de derecho en un solo día. Es el caso del Censo de Población y Vivienda de Colombia de 1973 y de 1993.

³ En el Censo General de Colombia del 2005 se implementó una estrategia de inmovilización parcial de la población.

⁴ Durante la etapa preparatoria del Censo 2001 se evaluó la posibilidad de sustituir las entrevistas censales por autoempadronamiento en áreas urbanas cuya población tenía elevados niveles de educación. Sin embargo, los resultados de una prueba piloto a tal efecto indicaron que aún en los sectores sociales de mayor nivel educativo había escasa disposición a completar las cédulas censales sin la asistencia de un empadronador.

⁵ Esta modalidad se implementó en los censos argentinos de 1980 y 1991.

2.3. Cuestionamientos a la metodología censal tradicional

Como reconoce Naciones Unidas en “Principios y Recomendaciones para los censos de Población y Vivienda”, los censos de población son la más compleja operación que llevan a cabo los países en tiempos de paz. Su ejecución involucra la actualización de los mapas de todo el territorio, movilizar y entrenar ejércitos colosales de entrevistadores, recorrer todas las viviendas del país, compilar, procesar y difundir un vasto volumen de datos.

Estas actividades tienen costos muy elevados, con fuerte concentración en los años cercanos a la realización de los censos. No siempre los países están en condiciones de afrontar estos “picos” fiscales sumamente distorsivos en sus presupuestos. En algunos casos esta circunstancia ha provocado posponer su implementación, erosionándose el principio de periodicidad de los datos. Si bien la falta de periodicidad de los censos no es un rasgo privativo de los países en desarrollo, en América Latina se manifiesta de manera particular. A pesar que en la década del noventa todos los países de la región manifestaron –en el ámbito nacional e internacional- un fuerte interés y entusiasmo por levantar los censos de población durante el año 2000, sólo cinco países pudieron efectuarlo ese año⁶.

Otra de las objeciones que suele tener la metodología tradicional se vincula con la creciente demanda de información sociodemográfica variada y actualizada para una mayor cantidad de dominios que los que suelen ofrecer las encuestas de hogares que se levantan en el período intercensal. Operaciones tan onerosas, como los censos tradicionales, no pueden hacerse sino con una frecuencia baja, en el mejor de los casos cada cinco años pero por lo general, cada diez años. A su vez, la simultaneidad y universalidad en la recogida de los datos impide realizar investigaciones más completas y detalladas sobre una realidad social cada vez más compleja, sosteniendo estándares de calidad adecuados. La periodicidad de la información censal y lo acotado de su abordaje, se empieza a estimar insuficiente para responder a la demanda emergente.

Asimismo, el censo tradicional está siendo cuestionado por la fuerte presión que ejerce sobre los respondientes. Como ya se ha expresado, su éxito depende de conseguir un compromiso activo por parte de toda la población. En los países en los que se recurre a la inmovilización de la población, las empresas, los comercios y muchas familias tienen que asumir el costo material que trae aparejado el cese de la actividad económica⁷. En los países en donde el censo se realiza sin paralizar las actividades, las personas deben estar dispuestas a dedicar parte de su tiempo a completar el cuestionario o a tener una entrevista con el enumerador. En muchos países y por distintas circunstancias, se ha constatado un creciente deterioro de la colaboración de la población con el censo⁸ siendo este uno de los factores asociados al incremento de los errores de cobertura y calidad.

En suma, los obstáculos que enfrentan los países para contar con los presupuestos de los censos en tiempo y forma así como el debilitamiento de la colaboración de la población han llevado a que los censos tradicionales encuentren cada vez mayores dificultades para mejorar o sostener estándares de calidad adecuados. En el caso particular de América Latina y el Caribe, si bien la omisión censal de los censos de la pasada década se mantuvo por debajo del 10% (Tacla, O.; 2006), no se produjo una clara mejora en cuanto a cobertura de población a través del tiempo, inclusive en algunos casos se revela un cierto deterioro (Chackiel, 2002).

Otra de las razones que se cuestionan del modelo clásico se vincula con la gestión de los procesos de trabajo. Las actividades que se ponen en funcionamiento para llevar a cabo una operación tradicional así como los equipos humanos involucrados en ellas, se suelen discontinuar entre un censo y otro, dada la extensión del intervalo intercensal. En ocasiones ello obstaculiza la fluida transferencia de la memoria institucional ya que no todos los procedimientos, decisiones, discusiones, y vivencias quedan suficientemente documentados. Por el contrario, la mayoría de los modelos alternativos conciben al censo como una actividad permanente. Ello ofrece la posibilidad de perfeccionar progresivamente la generación de información y controlar los riesgos operativos que rodean a los operativos de gran escala realizados en períodos espaciados en el tiempo.

⁶ Estos países fueron Costa Rica, Estados Unidos, México y Panamá. En el 2001, lo realizaron Argentina, Bolivia, Canadá, Ecuador, Honduras y Venezuela. Durante el 2002, lo hicieron Cuba, Chile, Guatemala, Paraguay y República Dominicana y Haití. En el 2004, levantaron sus censos Perú y Uruguay, mientras que, en el 2005, lo realizaron Nicaragua y Colombia.

⁷ El INDEC recibió muchas críticas en relación con el Censo 1991 por haber paralizado la actividad económica. Con el propósito de reducir el impacto de las pérdidas materiales ocasionadas por el cese de actividades, se decidió realizar el Censo de Población del 2001 durante los días del fin de semana. Sin embargo en esa oportunidad se constató que la paralización de la actividad económica es cada vez más difícil de lograr, a pesar de las prohibiciones legales.

⁸ En algunos países el debilitamiento de la cooperación de la población con la actividad censal tuvo lugar en forma muy acentuada. En 1982 se produjo un movimiento de boicot del pueblo alemán sobre el censo de población de ese país. Al año siguiente la Corte Federal Constitucional declaró al Censo inconstitucional.

Todos estos cuestionamientos confluyen con la existencia y/o el desarrollo de determinados recursos, tecnologías y métodos sin los cuales no podría replantearse la metodología censal tradicional. En la mayoría de los casos presupone la disponibilidad de registros administrativos sólidos, coherentes e integrados que permitan dar apoyo a las estimaciones derivadas del censo. Se sustentan además en la existencia de un archivo maestro de domicilios vinculado a la cartografía censal, así como en el funcionamiento de un sistema de actualización de esos domicilios. Alguno de los modelos que se describirán a continuación se basan en la utilización intensiva de técnicas de muestra probabilísticas y en métodos de estimación que dan cuenta de la acumulación espacial y temporal de las informaciones investigadas (IBGE, 2005). De esta manera, se destaca que otra de las razones por las que se comenzó a cuestionar la metodología tradicional se vinculan a la necesidad de mejorar el costo efectividad en el sistemas de información estadística en general, generando un mejor aprovechamiento de toda la información existente y “echando mano” de los desarrollos metodológicos y tecnológicos más recientes.

3. Métodos censales alternativos: el desafío de la oportunidad

Las dificultades económicas para implementar los censos de población se generalizaron, afectando aún a los países desarrollados. Con la crisis del keynesianismo, emergieron otras formas de intervención del estado y nuevas demandas de información -con mayor diversidad temática- que fueron atendidas inicialmente por las encuestas a hogares, mas con dificultades para estudiarlas con el detalle geográfico requerido. Se plantea la paradoja de una sociedad con una abundancia de estadísticas que no brinda explicaciones suficientes, puesto que sus categorías fueron concebidos para otras sociedades – organizadas jerárquicamente y con movimientos relativamente lentos-. (Massé, 2005)

La necesidad y la factibilidad de introducir metodologías censales alternativas se instituyeron como tema de discusión en el ámbito de las estadísticas oficiales desde los primeros años del siglo veintiuno. Esta problemática se derivó de experiencias de países desarrollados, se tradujo en la revisión de los Principios y Recomendaciones para los Censos de Población y Vivienda, fue motivo de seminarios internacionales promovidos por Naciones Unidas e impactó en la organización de los censos latinoamericanos llevados a cabo a mediados de la presente década.

Entre tanto, la Comisión Económica Europea de Naciones Unidas (UNECE) adoptó una definición de operativo censal que incorporó explícitamente la utilización de modalidades novedosas como la apelación a registros administrativos y la combinación de encuestas por muestreo con empadronamientos exhaustivos (UNECE, 1998).

A nivel internacional, se organizaron numerosos eventos internacionales a fin de examinar los alcances y limitaciones de estas nuevas metodologías⁹. En la Argentina, el INDEC constituyó la ‘Comisión Interna para Evaluar Metodologías Alternativas de Medición Censal’ hacia diciembre del 2004¹⁰. En dicho ámbito, se evaluó la experiencia de tres modelos claramente diferenciados: el censo rodante (Francia), el censo clásico reforzado con registros administrativos (España) y el censo clásico combinado con una encuesta anual (Estados Unidos de América). Entre el 2004 y el 2006, el INDEC participó en los tres Seminarios Internacionales sobre Métodos Censales Alternativos que tuvieron lugar en América Latina. ▼

Eliminado: u

Eliminado: ca).

A nivel internacional, los nuevos métodos censales ensayados han intentado atender dos demandas crecientes: información más oportuna y menor presión sobre los informantes. Adicionalmente se ha buscado afrontar los ingentes costos que provocan los programas censales, al tiempo que se buscó reducir las dificultades propias de la elevada concentración de las erogaciones en un momento definido.

Debido a las innovaciones tecnológicas incorporadas a la captura de la información y a la reducción de los tiempos de codificación y procesamiento, el tiempo que media entre la recolección de datos y su difusión se redujo sustantivamente. En cambio, en sociedades con dinámicas económicas cambiantes y una movilidad espacial intensificada, el desafío de la oportunidad se ha concentrado en la mayor frecuencia de la difusión, ya que la periodicidad decenal de los censos clásicos no satisface las demandas de información.

⁹ Entre otros, cabe mencionar el Primer Seminario sobre Métodos Alternativos para Censos Demográficos, convocado por el Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística –IBGE- (Río de Janeiro, octubre de 2004), el Seminario sobre nuevos métodos para censos de población, organizado por la UNECE (Ginebra, noviembre de 2004), el Segundo Seminario sobre Métodos Alternativos para Censos Demográficos que planteó el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática –INEGI- de México (Aguascalientes, julio de 2005), el Tercer Seminario sobre Métodos Alternativos para Censos Demográficos, convocado por el Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística –IBGE- (Río de Janeiro, mayo de 2006) ‘Seminario de Sistemas de Información en Demografía y Ciencias Sociales, nuevas cuestiones y nuevas herramientas’ que organizó la Universidad Católica de Lovaina (Louvain-la-Neuve, diciembre de 2006).

¹⁰ Esa Comisión estuvo presidida por el entonces Director Nacional de Estadísticas Sociales y de Población, Doctor Enrique Amadasi.

La necesidad de información completa que sea difundida en forma más frecuente, si se atendiera en forma tradicional traería aparejado la implementación de costosas operaciones de campo junto con mayores presiones sobre la población informante. Ante tal desafío, los países industrializados han apelado a sus registros administrativos para fortalecer la disponibilidad de información continua sin implementar entrevistas frecuentes. De tal forma, una de las innovaciones metodológicas cruciales ha sido la incorporación de registros administrativos como complemento o sustituto de los programas censales.

Sin embargo, los registros administrativos no siempre contienen una clave identificatoria personal única o bien cubren parcialmente las temáticas de interés para los programas censales; en tanto que en ciertos países son incipientes y en otros inexistentes. Por tal motivo, algunos países han incursionado en el uso de relevamientos por muestras continuas para acceder a información actualizada con operaciones de campo viables. Por tanto, en las experiencias censales alternativas se ha adoptado las muestras continuas para redefinir los programas censales o al menos incrementar la actualización de la información.

En los apartados siguientes, se presenta una descripción sumaria de experiencias censales donde se implementaron registros administrativos y encuestas continuas. No se pretende agotar el análisis de dichos casos sino ilustrar el alcance de ellos y las dificultades que debieron afrontar. Asimismo, tratándose de experiencias en curso aun no es posible efectuar una evaluación cabal de sus resultados. La página web de Naciones Unidas dispone de un sitio que contiene descripciones de los censos alternativos, así como de los planes censales de algunos países que usarán estos enfoques. Se incluyen en esa descripción, las condiciones necesarias para instrumentar cada método y la medida en que están contempladas las cuatro características esenciales de los censos.¹¹

3.1. El uso de los registros de población y vivienda

Los registros administrativos y de población en varios países europeos tienen un nivel de cobertura y actualización aceptable que los ha erigido como fuentes alternativas para producir resultados censales en la ronda de los 2000. Cabe aclarar que los registros de población tienen una larga tradición en los países europeos y por tanto, se los incorporó gradualmente como fuentes de estadísticas poblacionales en las tres últimas décadas del siglo XX y aún en algunos ya se emplearon en la ronda de los noventa.

En el uso de los registros administrativos y de población se combinan distintas opciones según el grado de integración que se ha logrado en dichos registros. Mientras algunos países han utilizado exclusivamente registros administrativos, otros complementaron dichos registros con encuestas por muestreo y finalmente en alguno se utilizan los registros para apoyar la aplicación de un censo clásico.

La expresión más acabada de esta modalidad se ha producido en países con un elevado desarrollo de los registros de la población, tales como Finlandia y Noruega, donde se constituyeron censos sin administrar cuestionario alguno. En estos casos, se aprovechó la existencia de claves comunes en distintos registros administrativos para articular ese repertorio de datos en una base única de viviendas y de individuos, cubriendo a todos los hogares donde hubiese al menos una persona registrada como residente a la fecha censal.

En estas experiencias se evitó la administración de cuestionario basándose en registros exhaustivos y con un extenso alcance temático, sumados a sistemas de actualización permanente. Para ello, se vinculó la información –mediante un número identificatorio individual- proveniente de registros de población, de empleo, de actividades económicas, combinada con los archivos de domicilios y los registros de edificación. En el caso de Finlandia para el censo del 2000, se pusieron en juego treinta registros administrativos.

Los censos basados exclusivamente en registros administrativos y de población se han adoptado con el fin de reducir costos del operativo de relevamiento, al tiempo que se reduce drásticamente la presión sobre los respondientes de las fuentes estadísticas ya que sólo se les requiere información bajo circunstancias acotadas. La ventaja en términos económicos se amplía si se considera que esta modalidad maximiza la utilidad de las actividades administrativas encaradas por las diversas reparticiones gubernamentales, al tiempo que se refuerza la comparabilidad entre las estadísticas poblacionales puntuales y las continuas provenientes de fuentes sectoriales.

En definitiva, los registros administrativos y de población por dicho carácter continuo ofrecen la máxima oportunidad de la información debido a que su procesamiento es directo (no requiere implementar *ad hoc* actividades de relevamiento, codificación y grabación de datos) y satisfacen con gran flexibilidad la exigencia de contar con resultados más frecuentes en el tiempo.

¹¹ La dirección electrónica del sitio es www.unstats.un.org/unds/demographic/sources/census/alternativeCensusDesigns.html

Para los países que cuentan con registros administrativos cabales y de diversas temáticas, los esfuerzos se concentran en incrementar la calidad de tales datos, tarea que no se concentra en el tiempo sino que debe organizarse como un programa permanente de fortalecimiento del sistema estadístico.

A pesar de las ventajas enumeradas, en la actualidad son pocos los países que se encuentran en condiciones de abandonar la aplicación de cuestionarios censales y el esfuerzo económico para iniciar los registros continuos exceden a los usuales de implementar un relevamiento en campo. Aún entre los estados donde se dispone del punto de partida para esta implementación (registros administrativos completos vinculando personas, hogares y edificios) se presentan limitaciones como el alcance restringido de los contenidos indagados por tales registros, la insuficiente armonización de definiciones entre ellos y las restricciones legales que impiden el uso de la información para fines indirectos como la elaboración de estadísticas.

En el contexto de registros administrativos y de población acotados en su alcance temático, algunos países han complementado la fuente continua con encuestas por muestreo. Ejemplo de tales acciones, se aprecian en los desarrollos producidos por las oficinas de estadística de Holanda e Israel, que buscaron atender las necesidades de información con operaciones de campo acotadas en su envergadura.

El próximo censo holandés se llevará a cabo en 2011 y reproducirá la metodología del censo virtual que se concretó en el de 2001. La idea es aprovechar la información de los diversos registros administrativos existentes y aplicar una encuesta por muestreo para captar los contenidos que no se hallan en tales registros. El resultado de la combinación de encuesta y registro se ha dado mediante la micro-integración de las diversas fuentes. De manera que las tabulaciones que se producen se ajustan a la disponibilidad de los datos, tomando el universo cuando se trata de variables de registro o bien muestras calibradas para las características indagadas por la encuesta, al tiempo que se concilian las distintas fuentes de registro para fortalecer la cobertura y se consisten los resultados provenientes de distintos registros para brindar un valor único en cada aspecto socioeconómico.

El uso de registros administrativos y de población combinados con una encuesta por muestreo se asumió como una modalidad para reducir marcadamente los costos y restringiendo el acceso a la población para obtener información. En este último aspecto, se pudo evitar las objeciones de los habitantes hacia la indagación de sus características, al tiempo que las no-respuestas obtenidas en la encuesta sólo afectan a la investigación de dichos tópicos y pueden ser evaluados en su sesgo para aplicar una corrección válida. Entre los puntos débiles de esta alternativa, cabe mencionar la mayor complejidad en la elaboración de los resultados puesto que deben ser expandidos y la coexistencia de distintas fuentes implica una ponderación con ciertos recaudos, la restricción para conocer ciertas características -obtenidas por la encuesta- al nivel de áreas geográficas menores.

En el marco preparatorio del futuro censo del 2011, el estado holandés ha reformulado la ley de estadística –en 2004- con el propósito de incrementar la legitimidad del uso estadístico de los registros administrativos. Por tal motivo, se adoptaron medidas de seguridad más exigentes en cuanto a la admisibilidad de los microdatos con fines estadísticos, y se fortalecieron los vínculos con los organismos productores sectoriales para mejorar los registros administrativos en su oportunidad y en la validez de sus definiciones.

Otro caso de combinación de registro de población con encuesta por muestreo, es el censo de Israel, proyectado para el año 2008. Con fundamentos semejantes (obtener información más oportuna, con menores costos y sorteando la falta de cooperación de los respondentes), se planeó este censo integrado confiando la enumeración universal al registro de población. En este caso particular, la encuesta por muestreo además de proveer contenidos adicionales (semejantes a los de formularios censales extensos) se implementa para evaluar la precisión de los domicilios declarados en el registro de población.

Para evaluar el registro continuo, se dividió el territorio en áreas de empadronamiento de cincuenta hogares donde los enumeradores deben administrar el cuestionario a una muestra del 20% de los hogares, cuyas personas son listadas en forma independiente. A posteriori se compararán ambas listas y se estimará la cobertura por el sistema dual; estos resultados servirán para ajustar el registro y calcular los factores de expansión de los tópicos investigados mediante la encuesta. Se trata de una experiencia bastante singular ya que confía al registro el empadronamiento universal aun cuando se implementan acciones para evaluar su cabalidad.

A pesar de contar con un registro de población de cobertura universal y de larga tradición, en España se ha adoptado un censo clásico (con empadronamiento individualizado, universal, simultáneo y con periodicidad decenal) que se apoyó fuertemente en los registros administrativos disponibles, esto es en el Padrón de Habitantes y el Catastro Urbano.

El registro de población español tiene su origen a mediados del siglo XIX, pero su valor estadístico tuvo un fuerte impulso en los últimos años. En efecto, el Reglamento de Población establece que es competencia exclusiva de la oficina

nacional de estadística (el INE) formar el censo de población, que este operativo se apoyará en los padrones municipales, que los Ayuntamientos locales deben colaborar con el INE y que se utilizarán los resultados de este relevamiento para introducir rectificaciones en el registro. Dado que la legislación estadística preserva la confidencialidad, se encomienda la adopción de los recaudos pertinentes para conservar separados los datos estadísticos del censo, de aquellos datos nominales inherentes a la función administrativa del registro.

Por ello, el último censo se concretó mediante un recorrido exhaustivo del territorio con cuestionarios que tenían preimpreso los datos padronales de los residentes en la vivienda. La primera acción consistía en confirmar o corregir los datos, así como acercarse a los ayuntamientos para la información de las personas que no se encontraban inscritas. Complementariamente, el cuestionario censal indagaba los aspectos no disponibles en el padrón, con una clave identificatoria para cada integrante del hogar a fin de vincularlo con el respectivo dato padronal.

De cara al próximo censo a realizarse en 2011, en España han juzgado que no es una posibilidad verosímil basarse exclusivamente en registros administrativos. En tal sentido, reconocen que deberían cruzarse un número elevado de registros sectoriales y que la articulación de ellos entraña una dificultad metodológica que exige una larga transición para adecuarlos a tales fines.

Por otra parte, no se ha aplicado el muestreo en el censo ya que se consideró que la utilidad propia de la fuente –brindar información con desagregación geográfica, informar con cierto detalle la estructura laboral o las condiciones habitacionales que no llegan a obtenerse con encuestas restringidas por el error de muestreo– demandaba la adopción de cuestionario único.

Mientras que para afrontar las demandas de información más frecuente el INE de España está desarrollando el Estudio Demográfico Longitudinal que articulará los datos censales –vinculando la identificación de las personas del último censo con los futuros– con los registros administrativos. En principio, este proyecto está enfocado a compatibilizar los registros del censo 2001 con las novedades del registro padronal reconocidas en la década y a garantizar el seguimiento de los individuos en el censo 2011.

3.2. La incorporación de encuestas continuas

Los desarrollos estadísticos en materia de muestreo han abierto nuevas posibilidades para la investigación sociodemográfica puesto que brindan herramientas para tener estimaciones para áreas pequeñas con la acumulación de observaciones muestrales en varios años, siguiendo el modelo de las muestras rotativas (*rolling samples*) concebido por Leslie Kish. Esta opción fue particularmente impulsada por los países que no contaban con registros administrativos suficientes para el estudio continuo de la población.

Una metodología ‘revolucionaria’ para la ejecución de censos de población y vivienda es la adoptada en Francia con la denominación de censos rodantes (*rolling census*) que sustituye al recuento tradicional cada ocho años por una acumulación de encuestas anuales¹². Desde su inicio, en el año 2004, este censo implementa y acumula encuestas anuales hasta completar el relevamiento en un período quinquenal que habrá de terminar en 2008. A partir de ese año, cada nueva encuesta anual que se realice reemplazará a la del dominio equivalente llevada a cabo cinco años antes, de modo que cada año se actualizará el perfil de la población francesa detallado a todos los niveles geográficos y se tendrá una cifra renovada del volumen poblacional.

Para el diseño de dichas encuestas anuales distingue las comunas¹³ de acuerdo a la cantidad de habitantes. Por lo tanto, en las comunas de menos de diez mil habitantes se hace una enumeración exhaustiva cada cinco años. A tal efecto, se estratificaron dichas comunas en cinco agrupamientos de modo que el perfil de ellas es renovado cada año mediante los nuevos datos de las comunas afines y al cabo de cinco años, se cuenta con un valor de cantidad de población proveniente de un conteo de todos los habitantes y todas las viviendas.

En cambio, en las comunas de diez mil habitantes o más se toma cada año una muestra del ocho por ciento; resultado de ese procedimiento es que al cabo del ciclo de cinco años se acumula una muestra del cuarenta por ciento. Sin embargo, en estas comunas se abandona definitivamente la aplicación de un conteo universal de la población y las viviendas.

Este cambio tan drástico en el programa censal de Francia se comprende en el contexto organizativo y legal para estas actividades. Por una parte, los censos que se aspiraba a concretar cada cinco años, se iban espaciando en el tiempo, puesto que los últimos relevamientos habían sido concretados en 1975, 1982, 1990 y el último en 1999, ante la dificultad de financiar regularmente un programa tan costoso. Tampoco era factible una apelación a registros continuos ya que el país carece de un

¹² Cada año estas encuestas entrevistan a alrededor de ocho millones de personas (alrededor del 14% de la población francesa).

¹³ En Francia, existen alrededor de 35.000 comunas o municipios.

registro de población y los habitantes no tienen un número identificador personal que permita asociar los diversos registros administrativos disponibles.

La ventaja más impactante de esta modalidad estriba en que produce una actualización anual del volumen y el perfil de la población, que después de cinco años, permitirá efectuar estimaciones a los niveles geográficos más desagregados. Asimismo los resultados del censo rodante brindan un marco renovado anualmente para aplicar otras encuestas de temas particulares, sostiene un programa de actividades de campo que por su continuidad favorece la calificación permanente de los enumeradores y facilita la financiación del programa por cuanto puede asumirse en flujo de gastos anual suavizado.

Sin embargo, algunos aspectos de esta modalidad son fuertemente cuestionados por su escaso apego a la definición de censo internacionalmente asumida. Entre otros aspectos, se apunta que no sostiene la universalidad de la enumeración –aspecto emblemático de la tradición censal- y que los volúmenes de población de las comunas más grandes ya no serán más que estimaciones periódicamente revisadas,; tampoco resguarda la simultaneidad de los relevamientos, de modo que demanda complejos ejercicios de proyección para cualquier fecha en que se aspire a tener un volumen de población a nivel nacional o incluso regional y asumiendo una regularidad de la movilidad espacial.

Otras inquietudes se plantean en cuanto al mantenimiento de los registros de vivienda –que sostienen el muestreo de las encuestas anuales- ya que las operaciones de campo no proporcionarán insumos para eventuales correcciones por omisión. También se ponen en duda la confiabilidad de los resultados para áreas pequeñas que se actualizan por el comportamiento de otras áreas supuestamente afines. Por otra parte, se ha señalado que no contribuye a la integración entre fuentes ya que sus actividades se superpondrían con las encuestas a hogares que los sistemas estadísticas suelen implementar para examinar la evolución del mercado laboral y encareciendo notablemente el presupuesto para tales indagaciones¹⁴.

La reingeniería del censo norteamericano también contempla la acumulación de muestras anuales destinadas a actualizar el perfil de la población y las viviendas. Sin embargo, en esta modalidad se conserva una enumeración tradicional aplicada con periodicidad decenal. Este rediseño del censo parte de la distinción entre un formulario breve -con los datos básicos para el universo- y un formulario amplio –con datos más detallados que se indagan a una muestra-, pero modificando la implementación del operativo con formulario amplio.

Debido a que la indagación adicional a una muestra sólo se ejecutaba decenalmente, se consideró que este esfuerzo se desactualizaba antes de que se volviera a aplicar a un nuevo censo. Por lo tanto, se diseñó la Encuesta de la Comunidad Americana (American Community Survey, en adelante ACS) para recoger los contenidos del formulario amplio a través de la década, generando resultados cada año. Con tal finalidad, la ACS se administra con muestras mensuales continuas que se resuelven en ciclos trimestrales con tres fases: inicialmente se envían los cuestionarios por correo a los hogares de la muestra, en la segunda se recuperan los cuestionarios mediante entrevistas telefónicas del tipo CATI¹⁵ y en la última se encaran entrevistas personales a domicilio para los que no hubiesen respondido con anterioridad.

Entre los fundamentos de esta modalidad, se destaca la prioridad asignada a la cobertura en el conteo de población y viviendas que se vería facilitada por la sencillez del relevamiento decenal, dado que ya no ‘competiría’ con este propósito la implementación de una encuesta compleja. Adicionalmente se suavizaría el gasto anual destinado al programa censal ya que anualmente se administraría la ACS y en cada año terminado en cero, se aplicaría universalmente este formulario extremadamente corto. En tal sentido, se planea adoptar un formulario censal en 2010 que solamente indague sexo, edad y raza de las personas.

Para los analistas de información, se brindaría información más oportuna ya que anualmente se actualizaría el perfil de población y viviendas para el conjunto del país y regiones menores, en un proceso de elaboración que duraría alrededor de seis meses frente a los datos del formulario ampliado que se demoraba dos años en procesar y sólo se obtenían en los años terminados en cero.

El censo clásico con encuestas anuales también ha tenido algunos cuestionamientos. La ACS abandona la simultaneidad propia de censos anteriores, donde la muestra se refería a una sola fecha de referencia; de modo que la interpretación de sus resultados exige la concientización de los usuarios no especializados sobre el sentido de las muestras acumulativas. Para la estimación de las áreas más pequeñas (con menos de 65 000 habitantes) se requiere acumular resultados muestrales durante un ciclo completo de cinco años. Otro aspecto discutido de esta metodología se refiere al costo, ya que la ACS comprende una extensa muestra diseñada para atender niveles geográficos detallados.

¹⁴ Según cálculos realizados por especialistas del INE de España, trasladar esta experiencia significaría implementar una estructura permanente que equivaldría a 25 veces la Encuesta de Población Activa (EPA).

¹⁵ CATI (Computer Assisted Telephone Interviews) es una técnica de entrevista que está aplicándose para incrementar la efectividad de los resultados –controla flujos, consistencias y supervisión en línea.

Para los países donde no existe un registro de población, esta metodología censal alternativa se presenta como más viable. Sin embargo, su sentido solamente puede alcanzarse en la medida en que exista un programa censal con continuidad en el tiempo, esto es que se pueda garantizar la administración de las muestras suficientes durante todos los años para arribar a resultados estadísticamente significativos. Asimismo, el marco muestral de la ACS se beneficie de la existencia en el Bureau de Censos de USA de un archivo maestro de domicilios (MAF) y de bases cartográficas integradas (como el TIGER) que se actualizan en forma permanente.

Esta innovación metodológica fue adoptada por Perú a propósito del censo que tuvo lugar en 2005. Consecuentemente, se administró un cuestionario breve que sería complementado en los años siguientes por encuestas de muestras acumulativas destinadas a actualizar anualmente el perfil de la población peruana. Sin embargo, cambios de autoridades en la oficina nacional de estadística derivaron en la interrupción de aquel programa y una drástica reorientación de las actividades. Actualmente se encuentra en marcha un nuevo censo de población que se aplicaría en el corriente año con la modalidad clásica.

Otra experiencia censal reciente en la región, ha sido el censo general de Colombia llevado a cabo en el 2005. Este operativo asumió en principio la modalidad de un censo tradicional -con innovaciones tecnológicas destacables- donde se aplicó por muestreo un cuestionario ampliado. Sin embargo junto a un apego de las normas clásicas (individualización, universalidad y periodicidad) se innovó en cuanto a la simultaneidad ya que por cuestiones organizativas, el trabajo de campo se llevó a cabo en varios meses y no se utilizó una misma fecha de referencia sino que se adaptó al momento de cada relevamiento.

3.3. Otras respuestas al problema de la oportunidad

La necesidad de contar con información más frecuente se ha planteado como una de las demandas más importantes para los programas censales en los últimos tiempos. Además de las metodologías censales alternativas que apelaron a diversas formas de relevamiento continuo, una opción a la que han apelado algunos países es la ejecución de conteos de mitad de período. El propósito de estos relevamientos es obtener información actualizada sobre el volumen poblacional y características sociodemográficas básicas, atendiendo a los cambios poblacionales que no se reflejan adecuadamente en períodos intercensales prolongados -usualmente decenales-.

En México, durante el año 2005 se llevó a cabo el II Conteo de Población y Vivienda, replicando la experiencia del censo intercensal de 1995. Por este medio, se trató de dar respuesta a la desactualización de la información debido al mayor ritmo de las variaciones económicas, sociales, demográficas y territoriales, que no eran reflejados adecuadamente por los censos decenales -que la legislación local establece en los años terminados en cero. En tal sentido, se aplicó un empadronamiento exhaustivo capaz de brindar información estadística desagregada, resguardando la confidencialidad correspondiente, a fin de actualizar las proyecciones de población a diversos niveles territoriales, actualizar los marcos muestrales de las encuestas en hogares, diagnosticar poblaciones y regiones marginadas del desarrollo y medir el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Este relevamiento fue de derecho y se levantó la información durante veinticinco días (en octubre) con dos semanas complementarias para recuperar la información pendiente. Además del cuestionario para indagar características de la vivienda, hogares y personas, se levantó un inventario de viviendas que abarcó las habitadas, deshabitadas y de uso temporal; dicho registro se utilizó para monitorear el avance de la enumeración. (INEGI, 2007)

Brasil ha ejecutado recientemente el Conteo de Población 2007 (Contagem da População), a la manera del censo intercensal que ya había concretado en 1996. Nuevamente se buscó satisfacer las demandas de actualizar los volúmenes de población para reducir las distorsiones de las estimaciones municipales, en particular de los de menor tamaño donde se conjugan la mayor sensibilidad a los movimientos migratorios y la fuerte dependencia fiscal del Fondo de Participación de los Municipios, asignado por el tamaño relativo. Este último censo tuvo como objetivo actualizar las estimaciones de población, dando cuenta de los cambios de volumen. Se espera que la información intercensal permita construir estimaciones de población confiable por grupos de edad y sexo para todas las unidades político administrativas.

El Conteo de Población 2007 de Brasil, a diferencia del precedente de 1996, restringió la cobertura geográfica a los municipios de menor tamaño¹⁶ debido a limitaciones presupuestarias, apartándose del principio de universalidad. En este relevamiento se captó información sobre contenidos básicos como sexo, edad, relación de parentesco y desplazamientos

¹⁶ Se aplicó en los municipios con 170 mil habitantes o menos, más una selección de 21 municipios de mayor tamaño. Este censo se organizó para empadronar a ciento diez de los ciento noventa millones de personas que habitarían el país.

recientes (a través de lugar de residencia en la fecha del último censo) mediante un empadronamiento de derecho de todos los habitantes de viviendas particulares y colectivas. Este censo se llevó a cabo en un período de alrededor de tres meses teniendo como fecha de referencia la correspondiente a quince días antes del inicio de la recolección. Una característica innovadora de este trabajo de campo fue el uso de PDA para las entrevistas, de modo que el trabajo de cada censista tuvo un control de validación inmediato y luego se transmitió la información ingresada al centro de cómputos del IBGE sin que mediara tiempo de recopilación de formularios, de traslado a un edificio habilitado y de grabación de los datos. (IBGE, 2007).

Con posterioridad al Censo 2001, en el INDEC se evaluó la necesidad de llevar a cabo un censo intercensal de población y vivienda de la Argentina. En tal diagnóstico, se consideraban cuestiones estructurales –comunes a otros países– como la creciente demanda de información actualizada para delinear con más precisión los programas y acciones de gobierno, así como el mayor respaldo que debía darse a los gobiernos locales por su protagonismo en la ejecución del presupuesto público. Pero también se sopesaban rasgos coyunturales, como las consecuencias sociales y económicas de la crisis de los años 2001-2002, que afectaron intensamente la dinámica del mercado laboral y la estructura productiva, sin que hubiese una dimensión cabal de su impacto en las migraciones internacionales y en la distribución espacial de la población. La realización de un censo intercensal en la Argentina hubiera permitido actualizar las estimaciones y revisar las proyecciones de población a nivel nacional y provincial y fundamentalmente, a nivel departamental y de aglomerados urbanos.

El Censo Nacional de Población y Vivienda 2007 se había planeado para ejecutar en el último trimestre del año y se concebía como una tarea preparatoria para el próximo Censo 2010. Al respecto, el proyecto contemplaba que el Censo fortaleciese las tareas precensales proveyendo una actualización cartográfica extendida, las bases de un archivo de domicilios y ofreciendo una visión más ajustada de la distribución poblacional, elementos que permitirían asignar la estructura censal con mayor eficiencia. Aquel proyecto de Censo implicaba modificaciones metodológicas y operativas: empadronamiento en varios días, la selección y capacitación de recursos humanos contratados y un empadronamiento de derecho. Finalmente por cuestiones presupuestarias. Este proyecto se suspendió por cuestiones presupuestarias.

4. Implementación de censos alternativos: condiciones institucionales y técnicas

En la actualidad, se advierte a nivel internacional que el censo tradicional tiene dificultades crecientes para resolver la demanda de información de alta calidad y con la suficiente frecuencia para dar cuenta de los fenómenos sociales cada vez más complejos con anclaje en el nivel local, requerido por un público más amplio y diversificado de usuarios. Las oficinas nacionales de estadística, restringidas sus posibilidades de ampliar sus presupuestos para atender esa demanda, tienen no menos que el compromiso de encarar el estudio de nuevas metodologías y analizar muy cuidadosamente su viabilidad en el respectivo contexto nacional.

Existe un núcleo de condiciones institucionales y técnicas necesarias para el desarrollo de un programa censal más allá de que se mantenga la metodología clásica. Entre estas condiciones, cabe mencionar un marco legal explícito que designe los actores responsables del programa censal, articulando distintas instancias del gobierno en un sistema estadístico y estableciendo las condiciones regulares de su funcionamiento en cuanto a confidencialidad, relevancia y periodicidad. Por otra parte, la ejecución de tal programa requiere un marco cartográfico actualizado, una captación de datos válidos y confiables – independientemente de la modalidad operativa, de los instrumentos y de los dispositivos tecnológicos– y una integración del censo con las demás fuentes de datos para propender a la comparabilidad, la complementariedad y la oportunidad.

Adicionalmente, las alternativas metodológicas de relevamientos censales plantean nuevas exigencias que se derivan de la mayor calidad que se pretende dotar a sus resultados. Aun cuando varios de estas experiencias son incipientes se pueden extraer importantes lecciones acerca de los puntos de apoyo que tuvieron para su aplicación.

En los nuevos métodos censales, se tiene un especial cuidado de la continuidad de las operaciones estadísticas, sea para mantener los registros administrativos actualizados o bien para acumular los relevamientos muestrales. Por tanto, todos ellos contemplan un financiamiento regular que no esté condicionado por las coyunturas fiscales; a cambio, comprometen un esquema de erogaciones suavizado que no implica esfuerzos presupuestarios concentrados en una fecha. Merece especial atención, el presupuesto que se aportó para las pruebas durante el desarrollo de estos cambios metodológicos; la incorporación de estas nuevas metodologías fue precedida por años de ensayos con actividades específicas que merecieron gastos particulares.

Las alternativas metodológicas aplicadas a los censos introducen nuevas formas de elaborar la información que no son simples y que hacen uso de técnicas estadísticas que no son conocidas por el público usuario. Tanto en el tratamiento de las muestras acumulativas cuanto en la integración de fuentes de registro, se apelan a operaciones de expansión o agregación con supuestos matemáticos. De manera que estas experiencias, tienen como desafío la transparencia en la difusión de estos métodos y apertura al examen de los usuarios para sostener la credibilidad de los resultados. (Silva, 2004)

Los registros administrativos tienen un papel destacado en las nuevas metodologías, puesto que sirven para sustituir la aplicación de cuestionarios (cuando se trata de registros de población cabales) o bien para brindar un marco muestral y una fuente de conciliación de estimaciones (cuando se aplican muestras continuas). En todos los casos, se necesita un sistema de registros administrativos con cobertura universal y un mecanismo de actualización permanente. En particular, los métodos censales exclusivamente basados en registros administrativos exigen que haya un registro de población con claves identificatorias que sirvan para vincular distintas fuentes sectoriales.

Los archivos de domicilios constituyen un insumo básico para los métodos alternativos. En algunos casos, se complementan con el registro de población para evitar la indagación de características habitacionales y en otros, se utilizan como marco para la selección de las muestras continuas. El valor de estos archivos de domicilios, al servicio de las nuevas opciones censales, se concreta en la medida que tienen una cobertura cabal y una actualización con periodicidad definida. Cabe acotar, que la implementación de archivos de domicilios es una línea de producción en varias oficinas nacionales de estadística aun cuando no tengan previsto abandonar la metodología censal clásica.

La continuidad y la complementariedad de fuentes que se da en los nuevos métodos, tiene como requisito importante la existencia de un sistema estadístico integrado. Los registros de población se nutren de otros registros sectoriales para emular los censos clásicos mientras que los relevamientos por muestras continuas se combinan con registros para la selección de casos. Por tanto, se aprecia que estas nuevas experiencias censales se apoyan en la articulación de fuentes con definiciones conceptuales y metodológicas comparables; particularmente, se exigen claves identificatorias comunes cuando se complementan datos de registro de población y otras fuentes. La articulación de diversas fuentes abarca además aspectos legales referidos a la disponibilidad para el uso estadístico y la garantía de confidencialidad cuando se explotan registros de origen administrativo.

5. Recaudos para implementar un censo alternativo en el contexto nacional

A propósito de las consideraciones previas, cabe preguntarse si actualmente estamos transitando el final de la época de los censos tradicionales. En tal caso, ¿es conveniente para nuestro país iniciar esa transición?, ¿a partir de cuándo y bajo qué condiciones es factible iniciarla?

Actualmente, en la Argentina no existen las condiciones que garanticen la aplicación exitosa de un censo con metodología alternativa de acuerdo a los modelos que se describieron previamente y con los requerimientos legales y técnicos examinados. Los enfoques que se basan total o parcialmente en los registros de población tienen aún menor probabilidad de adaptación al contexto nacional de modo que los comentarios que se realizan a continuación aluden a los modelos basados en encuestas continuas.

En nuestro país existe el Registro Nacional de las Personas –RENAPER- cuya misión esencial es identificar a las personas que habitan el suelo argentino. Al respecto, se aboca al registro de sus antecedentes de mayor importancia desde el nacimiento y a través de las distintas etapas de su vida (cambios de estado civil). La cobertura del sistema es aceptable a nivel nacional y podría ser la base de un registro de población. Sin embargo, dado que no se aplican sanciones a la población que no notifica el cambio de domicilio, adolece de una marcada falta de actualización de los cambios de domicilio que hasta el momento no se ha cuantificado.

Uno de los primeros impedimentos para abandonar el modelo clásico de censos es que el proceso de revisión, investigación y valoración de los distintos métodos es aún incipiente e insuficiente. Inclusive persisten algunas dudas sobre su funcionamiento y la validez de sus resultados. Parte de estas dudas comenzarán a despejarse una vez que los países que adoptaron estos diseños metodológicos hayan culminado los ciclos de recolección de datos que permite ofrecer estimaciones detalladas¹⁷.

Las líneas de investigación deberían apuntar a evaluar cuidadosamente cuánto mejor, en términos de costo/efectividad, serán las estimaciones producidas por los métodos alternativos, que aquellas que se pudieran obtener anualmente usando medios convencionales, si se lograra una mayor integración conceptual, espacial y temporal entre los censos, los sistemas de encuestas a hogares y los registros disponibles.

¹⁷ En Francia el ciclo de recolección completo culminará en el año 2008 en cambio en Estados Unidos la ACS completará su primer ciclo en el año 2010.

Si se juzgara conveniente adoptar modelos censales alternativos, es imprescindible diseñar un proyecto de largo plazo que solamente podría llevarse a la práctica después del Censo 2010. La magnitud de la transformación de la cultura censal exige, por lo tanto, contraer un compromiso institucional y político que sustente tales cambios logrando un afianzamiento que garantice su continuidad en el tiempo más allá de la renovación de las autoridades políticas locales y nacionales.

A nivel institucional, se estima que dicho compromiso debe propender a un elevado grado de articulación entre los actores del sistema estadístico nacional. Vale decir que en un país federal como la Argentina debe conciliarse los intereses del INDEC -como organismo nacional- y de las oficinas provinciales, al tiempo que deben contemplarse las necesidades informativas centrales con las específicas de las oficinas sectoriales (de educación, de salud, de vivienda y de trabajo, entre otras). La opción por la complementariedad entre el censo y otras fuentes, implica intensificar la vinculación entre la actividad censal y las encuestas continuas a hogares para economizar esfuerzos y no superponer demandas a los respondientes ni a las oficinas provinciales de estadística.

Estos cambios se verían reforzados con un nuevo esquema jurídico que permitiese llevar a cabo la renovación metodológica de los censos a la realidad, sobre todo si se alterase su periodicidad¹⁸ de manera de establecer más precisamente las funciones y obligaciones del INDEC, los organismos centrales y los organismos periféricos de estadística y de la población en general en relación al censo. El uso intensivo de registros administrativos exige, por su parte un tratamiento especial para asegurar la confidencialidad de la información. Un eventual involucramiento de otros actores en la recolección de los datos hace necesario nuevas herramientas legales para reforzar la preservación de la confidencialidad y para evitar la contaminación de los resultados con intereses asociados a esos actores.

Paralelamente, es necesario reforzar las acciones de mejoramiento de los registros administrativos que se relevan continuamente (estadísticas vitales, educativas, permisos de edificación, migraciones internacionales, entre otros) ya que la cabalidad de ellos podrá respaldar la precisión de las estimaciones anuales de población con el nivel de desagregación geográfica demandado. También son imprescindibles para garantizar la existencia de un archivo de domicilios universal y actualizado continuamente; la experiencia internacional muestra que estas nuevas modalidades censales se apoyaron en sus respectivos archivos de domicilio.

En la actualidad existe una gran heterogeneidad conceptual, metodológica y legal en las distintas instituciones públicas encargadas de producir y compilar los registros administrativos. Puesto que la recolección de los datos de registros administrativos se apoya principalmente en los niveles locales de gobierno, deben procurarse mecanismos de intercambio de información que comprometan a las autoridades ejecutivas de las distintas instancias de decisión (municipal, provincial y nacional)¹⁹.

En el examen de las experiencias de metodologías censales alternativas en otros países, se halló como denominador común la necesidad de contar con un programa censal regular que contemple acciones desplegadas en varios años. Por consiguiente, en esos casos se aprecia la importancia que tuvo la presencia de estructuras administrativas con funcionamiento permanente. Estas estructuras se apoyan en el financiamiento plurianual, que permita sostener presupuestos continuos donde se sostenga el accionar de un plantel profesional estable y jerarquizado.

Puesto que las metodologías alternativas contemplan cambios operacionales, debe garantizarse el financiamiento suficiente para las pruebas piloto que respalden las decisiones atinentes al rediseño. Por tal motivo, debe preverse una inversión inicial en términos de desarrollos metodológicos antes de que el programa censal alcance su fase regular.

También debe estar prevista una instancia para generar un proceso concertación entre los distintos tipos de usuarios respecto de la nueva metodología censal, que involucre a una pluralidad de actores entre los cuales no deben faltar académicos de distintas disciplinas, planificadores de oficinas sectoriales, nacionales y locales así como representantes de organizaciones intermedias con el objeto de fijar un consenso sobre los resultados del programa censal en cuanto al alcance temático, el detalle geográfico y la frecuencia de recolección.

La comunicación con los usuarios debe ser permanente y fluida. De no lograrse un diálogo claro entre productores y usuarios podría verse perjudicada la credibilidad en la información ya que resultará mucho más difícil para cada usuario entender y evaluar la calidad de los datos estadísticos divulgados, debido a la naturaleza muy compleja de los procedimientos usados para su producción.

¹⁸ El decreto que reglamenta las disposiciones de la Ley Nacional 17.622/68 establece en su artículo 7 que los censos de población familias y viviendas deben levantarse con una frecuencia decenal, los años terminados en cero. (Decreto Reglamentario 3110/70).

¹⁹ Desde hace dos años en el INDEC se creó el programa del Sistema de Información Estadísticas para el nivel Local -SIEL- que podría jugar un rol clave ya que una de sus funciones sentar bases para armonizar el abordaje estadístico de los registros administrativos en el ámbito de los gobiernos locales, fijando criterios metodológicos comunes.

Asimismo debe ponerse un especial énfasis en la sensibilización de la población. Es cierto que el censo decenal depende de la conciencia y colaboración de toda ciudadanía, sin embargo es una marca reconocida por todos con extensa tradición histórica. Hasta el momento en la Argentina los censos no se han enfrentado con actitudes hostiles de la población ni con rechazos a cooperar por parte de los respondientes.

6. Hacia el censo del 2010

En Argentina, no se contempla aplicar un censo con metodología alternativa en la ronda de 2010. En lugar de ello y hasta que existan los prerequisites y una evaluación de riesgos, el programa censal está concentrando los esfuerzos para mejorar y fortalecer el censo del 2010, que se denominará Censo del Bicentenario.

Una de las principales metas que se postulan para el Censo del Bicentenario se vincula a lograr una mejora en el recuento de la población, los hogares y las viviendas y la determinación de la estructura por sexo y edad de la población. La determinación del volumen de la población, que es un objetivo central del censo tuvo en el Censo de 2001 un alcance menos satisfactorio que en los censos realizados en 1980 y 1991.

Las otras metas que se erigen para el próximo censo se vinculan a asegurar la oportunidad del relevamiento y de los resultados y de generar información estadística que pueda dar respuesta a las demandas de información estadística que el país necesita y que no está siendo satisfecha adecuadamente por ninguna otra fuente. El diseño metodológico propuesto para el censo 2010 se concibe desde un enfoque que piense al Censo integrado a un sistema de información estadística en el que concurren censos, encuestas y registros con el fin de optimizar la producción y las posibilidades de explotación de información tanto del censo como de las otras fuentes, evitar, reducir costos y permitir un uso más eficiente de los datos de las diferentes fuentes.

La experiencia del último Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001 (Censo 2001), más allá de las particulares circunstancias históricas que rodearon el levantamiento de los datos, ha permitido constatar que en la Argentina cada vez es más difícil seguir realizando censos con las características metodológicas habituales. A partir del mismo aprendizaje se puso en evidencia que la convocatoria por carga pública –reforzada por el pago de una suma fija en concepto de movilidad– fue de escasa efectividad ya que tal mecanismo no impidió que un conflicto salarial del sector docente se propagara a la actividad censal, asumiendo la forma de un quite de colaboración y deserción de los puestos de trabajo en el momento del relevamiento. En consecuencia, se concluyó que a futuro sería conveniente convocar recursos humanos voluntarios, seleccionados específicamente para el relevamiento censal, con un perfil acorde. A tal efecto, se juzgó inviable volver a emplear un plantel de alrededor de medio millón de personas, convocado exclusivamente del sector docente. Otro de los aspectos constatados es que no se pudo lograr la paralización de la actividad económica (especialmente en ciertos sectores como comercio y esparcimiento), tal como se establecía en el decreto reglamentario del censo.

Finalmente, la experiencia de otros países de la región indica que para mejorar la cobertura y la calidad es importante integrar las actividades de evaluación a todo el proceso de elaboración de los datos, especialmente a la etapa de relevamiento a través de sistemas de monitoreo que permitan detectar los errores y fallas en el momento en el que estos se producen, con el fin de poder intervenir oportunamente sobre los problemas alertados. Volcar más recursos en la supervisión y en el monitoreo del proceso de recolección de datos, resulta más factible en relevamientos que se desarrollan en varios días.

El Censo del Bicentenario se propone establecer un punto de inflexión respecto de las operaciones censales realizadas en las últimas décadas con vistas a alcanzar las metas de máxima cobertura, oportunidad e integración. Para el próximo censo se propone un censo de derecho y en varios días. Esta modalidad permitiría movilizar una menor cantidad de personal, seleccionado cuidadosamente, supervisado durante el operativo tanto en el ritmo de avance en la cobertura censal cuanto, en la aplicación adecuada de los procedimientos.

Cabe mencionar que durante 2006, se llevaron a cabo algunas experiencias de campo entre cuyos objetivos se incluyó el probar ciertos aspectos del relevamiento de derecho²⁰. En los mencionados ensayos se examinó la indagación de la residencia habitual y la organización de un operativo en varios días.

Asimismo se estudiará la viabilidad de emplear nuevas tecnologías de captura y procesamiento de datos. Se están siguiendo de cerca las experiencias del último censo colombiano (levantado en el 2005) y del Conteo de población del Brasil del 2006 en el uso de computadoras portátiles para la recolección de los datos. También se prevé la extensión de la

²⁰ En octubre y noviembre de 2006, el INDEC participó con las oficinas nacionales de estadística de Brasil y Paraguay en la Prueba Piloto Conjunta para la Medición de la Discapacidad. Entre noviembre y diciembre del mismo año, el INDEC asesoró a la Dirección Provincial de Estadística y Censos de Santa Cruz en la implementación de la Prueba Piloto del Conteo Provincial de Población y Viviendas

digitalización de todas las localidades, la actualización de la información digitalizada existente así como la inclusión de nueva información en la totalidad de las bases geográficas.

A partir del Censo 2010 se espera conformar el Archivo Maestro de Domicilios, concebido como un archivo de direcciones de unidades habitacionales que funcione como un inventario preciso y actualizado de todas las unidades de habitación existentes en el país. Su funcionamiento pleno incluye la vinculación con otras informaciones disponibles en la base de datos geográficos del INDEC, de forma que puedan localizarse los edificios en mapas digitales de calles y rutas.

En una primera etapa, se aspira a recuperar la información obtenida en el Censo 2001 a fin de generar el “Listado de domicilios 2001”. Posteriormente, se actualizaría el listado mediante un recorrido previo al Censo 2010 y se confirmaría su identificación mediante el censo propiamente dicho. Culminado el futuro censo, el Archivo Maestro de Domicilios podría ser actualizado por operativos de campo con otros fines y revisado en forma exhaustiva con un recorrido *ad hoc* con una periodicidad definida (por ejemplo cinco años después del último censo).

Los cambios metodológicos sugeridos para el Censo del Bicentenario, involucran una revisión y ajuste de un conjunto de aspectos, a saber: reorganización de las divisiones censales y de estructura de relevamiento, definición de las funciones de cada puesto, de la logística del envío y recepción de los materiales, del perfil de los recursos humanos. La viabilidad de esos cambios sólo se puede garantizar si se cuenta con el tiempo y el presupuesto necesario para realizar los ensayos correspondientes. De lo contrario se comprometería la factibilidad de tales cambios ya que no se habría probado su funcionamiento, o bien se pondría en peligro la oportunidad del relevamiento.

Como se ha mencionado en más de una oportunidad en este trabajo, los censos involucran a muchos y diversos actores sociales y requieren de la participación de toda la población. Por este motivo se considera que otro supuesto crítico para el logro de un operativo exitoso, es que el proyecto censal del Censo 2010 pueda alcanzar el mayor grado de consenso posible en cuanto a su relevancia y en cuanto a las condiciones técnicas que sustentan su implementación.

Por último cabe mencionar que a partir de la experiencia adquirida en la programación e implementación de tareas conjuntas relativas a la armonización metodológica y conceptual de los censos de población de la Ronda 2000,²¹ el INDEC junto a los Institutos de Estadística de los otros países del MERCOSUR, Bolivia y Chile puso en marcha del Proyecto “Difusión y evaluación de estadísticas censales armonizadas para programas sociales de desarrollo sostenible en el MERCOSUR, Bolivia y Chile-México-Ecuador y Venezuela” Este proyecto propone dar continuidad con el marco de cooperación entre los países en el uso y difusión de datos censales, a través del desarrollo de metodologías comunes para estudiar fenómenos que afectan particularmente a grupos de población específicos (grupos vulnerables; pueblos indígenas; población con discapacidad; migrantes; etc.) que faciliten los diagnósticos para la formulación de políticas que contribuyan a que los gobiernos puedan mejorar las condiciones de vida en general y de los grupos más vulnerables en particular.

7. Conclusiones

En los comienzos del siglo XXI, las exigencias que se plantean a los relevamientos censales ponen en cuestión a las metodologías clásicas que se emplearon durante el pasado. El uso intensivo de la información sociodemográfica requiere mayor detalle geográfico junto a una reducción de la periodicidad, ampliando el alcance de las temáticas indagadas. Al mismo tiempo, se afrontan limitaciones crecientes en cuanto a la disponibilidad del presupuesto necesario y resistencia de la población a suministrar información personal. Con diversos alcances y matices locales, esta situación es apreciada en todo el mundo y es una de las principales preocupaciones de las oficinas nacionales de estadística de cara a las próximas rondas censales.

Este trabajo describió cómo las metodologías censales alternativas están respondiendo al desafío del presente. En consonancia con los recursos disponibles –institucionales y técnicos- de cada país, se reconoce una tendencia generalizada a innovar en las prácticas de manera que no sólo se ensayan variantes operativas sino que se ha incursionado en la flexibilización de los criterios básicos de la fuente (enumeración individual, universalidad, simultaneidad y periodicidad definida) para responder a las nuevas demandas.

Solamente el criterio de la enumeración individual permanece incólume frente a la tendencia a renovar la metodología censal. Todas las variantes asumen éste como un rasgo básico ya que es la garantía de brindar la versatilidad necesaria para reconocer relaciones entre las variables; abandonar la individualización de los datos, restaría validez a los análisis frecuentemente sostenidos en marcos conceptuales basados en la racionalidad y las decisiones individuales.

²¹ Esa experiencia contribuyó significativamente para la realización de cada uno de los censos de la región, ya que las reuniones, intercambios de documentación y cooperación horizontal determinaron asimilar las experiencias de cada uno en todas las temáticas.

En cambio, no todas las alternativas metodológicas sostienen la universalidad, a pesar de que éste ha sido uno de los principios definitorios de la fuente. El censo rodante aplicado en Francia renuncia a la universalidad en las comunas mayores donde aplica muestras acumulativas –de considerable tamaño- que le brindan a cambio una imagen de la población actualizada anualmente. Mientras que otras metodologías se aproximan a la universalidad con menos exigencia que la habitual. Por un lado, el futuro censo de Israel se basará en registro de población cuya cabalidad no es asegurada –se examinará y ajustará mediante una encuesta- y por otro, la actualización brindada por la reingeniería del censo norteamericano promueve el recorte del alcance temático en el empadronamiento universal a un mínimo de contenidos.

La simultaneidad de la información recabada es otro de los rasgos definitorios del censo clásico que se halla alterado por las nuevas metodologías. La ruptura más drástica en este aspecto la exhibe el censo rodante ya que no contempla en su esquema la aplicación de algún relevamiento simultáneo. Los métodos que apelan a la actualización anual garantizan la simultaneidad –decenalmente- aunque sólo de los rasgos básicos ya que para la mayoría de los contenidos deben ejecutarse elaboraciones estadísticas para estimar el perfil poblacional de cada año. Esta complejización de los procedimientos de estimación y análisis significará un desafío para la transparencia metodológica de los censos del futuro, al tiempo que exigirá contemplar la orientación a los usuarios sobre cómo tratar los datos generados por muestras acumulativas (Silva, 2004).

El principio más revisado en el presente es el de periodicidad ya que se asume que el decenio que separaba a los censos clásicos es un tiempo inaceptable para los actuales usuarios de la fuente. Por una parte, el uso de las muestras acumulativas ha permitido una variante viable para ofrecer datos anuales aunque poniendo en cuestión la simultaneidad y la universalidad, tanto en la modalidad del censo rodante cuanto en la opción por un conteo decenal combinado con encuestas continuas. Por otra parte, los registros de población brindan la posibilidad de obtener datos continuos; sin embargo, los censos basados en registros de población por la combinación con otros registros administrativos o con encuestas por muestreo, hasta el momento sólo han logrado reducir la presión sobre los informantes. En efecto, la articulación de registros de población con otras fuentes implican tratamientos estadísticos complejos que no llegaron a producir resultados anuales, planteándose dificultades sobre homogeneidad de criterios de almacenamiento, consistencia entre fuentes independientes y normas de protección de la confidencialidad.

Más allá de los principios básicos, los censos tradicionalmente han sido proveedores de información para el análisis simultáneo de áreas geográficas localizadas. Este aspecto es alterado por la incorporación de las metodologías basadas en muestras continuas ya que implican un replanteo de las estadísticas a nivel local debido a que sustituyen resultados descriptivos por estimaciones con modelos estadísticos refinados. Cabe resaltar que las muestras se diseñan a partir de estratos de áreas pequeñas definidos con alcances que no siempre se corresponden con las necesidades del usuario, al tiempo que se pueden deteriorar en lo sucesivo ya que se actualizan por datos que no son universales ni simultáneos.

La experiencia latinoamericana reciente nos indica que el repertorio de información disponible es insuficiente para incursionar en las nuevas metodologías censales, al tiempo que aún resta tiempo e inversión de recursos para hacer los ensayos imprescindibles para que esos cambios sean sustentables en el tiempo. Entre tanto, una opción que se ha probado para atender las presiones sobre la oportunidad de los datos en el marco de la periodicidad decenal, es la ejecución de conteos intercensales.

En la Argentina, resulta inviable abandonar la metodología clásica para la ejecución del próximo censo. Una lista de aspectos pendientes de refuerzo incluye la actualización del marco legal de las actividades estadísticas oficiales, el fortalecimiento de la integración entre actores y fuentes del sistema estadístico nacional, la mejora de las estadísticas de registro continuo, la actualización cartográfica, la concertación con los usuarios y la sensibilización de la población. Estas acciones favorecerían el desarrollo de un programa censal regular que sostenga la ejecución de los próximos relevamientos y darían el marco apropiado para tomar las decisiones más adecuadas de cara a los desafíos del futuro.

8. Bibliografía

Borrel, C. y J.M. Durr (2005) Enquêtes annuelles de recensement: premiers résultats de la collecte 2004. Principales caractéristiques de la population et des logements, documento publicado por el INSEE de Francia, disponible en http://www.insee.fr/fr/ffc/docs_ffc/IP1001.pdf

Chackiel, J. (2002) “Los censos en América Latina: nuevos enfoques” en *Notas de Población*, año XXIX, n. 75, Santiago de Chile.

Cheung, P. (2005) ‘Perspectives of United Nations Statistics Division on New Alternatives of Censuses’ Segundo Seminario sobre métodos alternativos sobre censos demográficos. INEGI, Aguascalientes Mexico, julio 2005.

DANE (2006) Ficha Metodológica Censo General 2005 de Colombia. Dirección de Censos y Demografía

Díaz Concha Pilar (2005) Las nuevas metodologías censales en la reflexión del INE de cara al Censo 2011. Segundo Seminario sobre métodos alternativos sobre censos demográficos. INEGI, Aguascalientes Mexico, julio 2005.

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) Comisión Interna para Evaluar Metodologías Alternativas de medición censal. Informe. Buenos Aires, Abril, 2005

Massé, G. (2005) "Reflexiones acerca de las metodologías alternativas de medición censal" en VIII Jornadas Argentinas de Estudios de Población, AEPa, Universidad Nacional del Centro, Tandil, 12 al 14 de octubre

Naciones Unidas (2004) Alternative Census Designs: An Overview of Issues By the Social and Housing Statistics Section Demographic and Social Statistics Branch United Nations Statistics Division DESA. United Nations Secretariat ESA/STAT/AC.98/2 Department of Economic and Social Affairs New York, 2004.

Schulte Nordholdt, E. (2005) Brief description of the methodology plan for the 2011 Census of population and housing in the Netherlands, Statistics Netherlands, Division Social and Spatial Statistics, Department Support and Development, Voorburg, Netherlands

Silva, P. (2004) Levantamiento de censos y encuestas por muestreo en el siglo 21, Carta del Presidente. Instituto Interamericano de Estadística. Boletín informativo N63. Diciembre del 2004.

Tacla, Odette. (2006) La omisión Censal en América Latina 1950-2000 Serie 65 Población y Desarrollo. Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía –CELADE- División de Población. Proyecto Interamericano de Desarrollo. Santiago de Chile, 2006

United Nations Economic Commission for Europe -UNECE (1998) Recommendations for the 2000-Censuses of Population and Housing in the ECE Region, New York and Geneva, 1998

Central Bureau of Statistics Israel. (2005) The 2008 Israel Integrated Census of Population and Housing, Submission to the United Nations Statistics Division Website on 2010 World Population and Housing Censuses

United Nations Statistics Division (2007) Population and housing censuses. Alternative approaches to census design, disponible en www.unstats.un.org/unds/demographic/sources/census/alternativeCensusDesigns.html