

## **PROYECTO DE RESOLUCIÓN**

La Honorable Cámara de Diputados de la Nación

### **RESUELVE**

Solicitar al Poder Ejecutivo Nacional que informe, a través de los organismos que correspondan, sobre la implementación de la etapa experimental del Censo Nacional 2010, y respecto a los siguientes puntos:

#### **1. Respecto a los aspectos organizativos**

##### ***Estructura jerárquica funcional del Censo 2010***

- i. Remita las características de los comités censales nacional y provinciales.
- ii. Indique los criterios de conformación de los mismos.
- iii. Señale cuál es la participación del personal técnico profesional del INDEC en las tareas censales y precensales. Al respecto, indique los criterios de asignación de tareas y responsabilidades del personal de la planta del INDEC que se desempeñan en las Direcciones Nacionales con competencia en el Censo Nacional.
- iv. Remita las bases legales del censo 2010 (nación y provincias).
- v. Informe sobre el financiamiento del censo 2010 (previsión presupuestaria general, desglose del presupuesto censal).
- vi. Remita el calendario de actividades

#### **2. Respecto a los aspectos metodológicos**

### ***Decisión y diseño de la muestra estadística***

- i. Informe la conformación del equipo responsable, y cuáles han sido los criterios utilizados para esta elección metodológica.
- ii. Remita las pruebas realizadas y los resultados obtenidos en las mismas. Asimismo, remita el informe de evaluación de los resultados de las pruebas.
- iii. Indique las modificaciones respecto de los datos del Censo 2001.
- iv. Cartografía
- v. Remita los antecedentes profesionales del equipo responsable.
- vi. Informe el grado de actualización cartográfica; nivel de digitalización de la cartografía; y la cobertura de los mapas cartográficos por provincia.
- vii. Remita el listado y conteo de viviendas: extensión de la cobertura en cada provincia

### ***Diseño conceptual de la cédula censal***

- viii. Remita los antecedentes profesionales de los equipos responsables, y los criterios de selección de los coordinadores.
- ix. Indique cuáles serán los ejes temáticos sobre los que se relevarán datos en la cédula censal (criterios de selección)
- x. Informe si se han realizado reuniones con expertos para la definición de las preguntas censales; y/o reuniones con usuarios externos (ej. organismos oficiales, internacionales, etc.), para la definición de las preguntas censales.
- xi. Informe sobre las pruebas realizadas acerca de la validez de las preguntas censales y los resultados obtenidos. Al respecto, anexe los documentos de trabajo sobre el análisis de consistencia y validez de cada una de las preguntas censales, que contengan los datos empíricos respaldatorios

xii. Explique el procedimiento para la evaluación de los resultados de las pruebas de evaluación de la validez de las preguntas censales.

xiii. Indique las modificaciones que se introducen en el Censo 2010 con respecto del Censo 2001 y de censos anteriores

### ***Recursos Humanos***

xiv. Indique las estipulaciones legales y presupuestarias sobre:

#### *Censistas:*

- 1 Cantidad
- 2 Perfil
- 3 Remuneración de la actividad
- 4 Formas de contratación

#### *Capacitadores:*

- 1 Cantidad
- 2 Perfil
- 3 Remuneración de la actividad
- 4 Formas de contratación

#### *Jefes de Radio:*

- 1 Cantidad
- 2 Perfil
- 3 Remuneración de la actividad
- 4 Formas de contratación

#### *Jefes de Fracción:*

- 1 Cantidad

- 2 Perfil
- 3 Remuneración de la actividad
- 4 Formas de contratación

*Jefes de Departamento:*

- 1 Cantidad
- 2 Perfil
- 3 Remuneración de la actividad
- 4 Formas de contratación

*Coordinadores provinciales:*

- 1 Cantidad
- 2 Perfil
- 3 Remuneración de la actividad
- 4 Formas de contratación

*Capacitación para el Censo 2010*

- xv. Indique las actividades realizadas o programadas en los niveles nacionales, regionales y provinciales
- xvi. Remita el cronograma de las actividades en los niveles nacional, regional y provincial

*Logística*

- xvii. Indique la conformación del equipo responsable
- xviii. Señale las características físicas de la cédula censal y de las planillas de registro
- xix. Informe sobre las pruebas realizadas acerca de la validez de cédulas y registro y los resultados obtenidos.

- xx. Remita el informe de evaluación de los resultados de las pruebas
- xxi. Indique las modificaciones que introduce el Censo 2010 con respecto del Censo 2001 y de censos anteriores.

*Difusión del operativo censal*

- xxii. Exponga cómo será la participación en los medios audiovisuales (radial, televisiva, gráfica, etc.)
- xxiii. Indique si está prevista la participación en eventos oficiales, académicos, de divulgación general, etc.

*Captura y procesamiento de la información*

- xxiv. Indique la metodología de captura, y remita la prueba de la misma
- xxv. Remita el informe de evaluación de los resultados de las pruebas de captura
- xxvi. Indique la metodología de control de captura y el análisis de la calidad de la captura (operativo censal).
- xxvii. Indique la metodología de procesamiento

*Tareas de codificación*

- xxviii. Remita el análisis de la nomenclatura vigente y el grado de actualización de la misma

*Evaluación de la calidad de los datos*

- xxix. Remita la conformación del equipo profesional coordinador. Asimismo, indique cuáles han sido los criterios de selección y antecedentes profesionales del equipo técnico responsable.
- xxx. Indique cuál es la estimación de la cobertura
- xxxi. Remita el informe de análisis de consistencia de los datos
- xxxii. Indique la metodología de imputación
- xxxiii. Remita los documentos de evaluación de calidad éditos, así como

los documentos de trabajo inéditos.

xxxiv. Remita las previsiones temporales y el cronograma de actividades.

*Plan de difusión de resultados*

xxxv. Indique respecto al plan de tabulados:

xxxvi. Resultados provisionales

xxxvii. Resultados definitivos

xxxviii. Remita el diseño de las bases de datos para usuarios; formatos de publicación; y tiempos previstos y cronograma.

**3. Respecto al documento “*Alcance, implicancias y resultados del censo experimental 2009*”, publicado en la web oficial del INDEC:**

- i. Explique por qué la evaluación del censo experimental 2009 no tiene el rigor técnico que tuvo la prueba piloto 2007, la evaluación de los censos anteriores y sus respectivos censos experimentales y pruebas pilotos.
- ii. Indique qué personal técnico de la planta del organismo tiene responsabilidad de coordinación y operativas sobre estas actividades.
- iii. Señale cuáles son los antecedentes profesionales y académicos, así como los criterios y la modalidad de selección.
- iv. Indique si existe personal técnico con calificación profesional y académico excluido de las tareas censales y en su caso, las razones de su exclusión.
- v. Responda lo siguiente: si el censo experimental, última prueba de todo el operativo previa al relevamiento censal, presenta una omisión de cobertura que supera el 30% de la población proyectada y cercana al 40% del conteo realizado por el Municipio en fecha reciente ¿no corresponde detener el operativo y averiguar las causas que originan semejante desvío antes de planificar de la misma manera el relevamiento definitivo?

- vi. Informe el grado de avance de las tareas de cartografía en cada una de las provincias argentinas. Y qué nivel de capacitación profesional tienen los actuales responsables del área cartografía del INDEC.
- vii. Explique por qué no se incluye una evaluación negativa de la cartografía censal en el censo experimental, con la debida identificación de cada uno de los problemas que aparecieron durante el operativo.

## **FUNDAMENTOS**

Sr. Presidente:

La población es el elemento básico de la producción y distribución de la riqueza de un país. El censo nacional suministra los datos precisos y detallados de la magnitud, la distribución y la composición de la población que resultan indispensables para el conjunto de las actividades administrativas, económicas, sociales y científicas.

En la Argentina, como en todos los países del concierto de las naciones, la información censal está en la base misma del sistema de representación republicana.

En el Capítulo 1 “De la Cámara de Diputados” de la Constitución de la Nación Argentina del año 1853, el artículo 33 establecía que la Cámara de Diputados “se compondrá de representantes elegidos directamente por el pueblo de las provincias y de la Capital, que se consideran a este fin como distritos electorales de un solo Estado, y a simple pluralidad de sufragios en razón de uno por cada veinte mil habitantes, o de una fracción que no baje del número de diez mil”. La primera legislatura se conformó con una representación proporcional de cada jurisdicción que fijó la Constitución en el artículo 34. El artículo 35 instituía que “Para la segunda legislatura deberá realizarse el censo general, y arreglarse a él el número de diputados; pero este censo sólo podrá renovarse cada diez años”.

La Constitución del año 1994 mantiene lo establecido en la Constitución de 1853. El Capítulo Primero “De la Cámara de Diputados”, en el artículo 45 determina “El número de representantes será de uno por cada treinta y tres mil habitantes o fracción que no baje de dieciséis mil quinientos. Después de la realización de cada censo, el Congreso fijará la representación con arreglo al mismo...”. En artículo 47 también se fija que el censo general deberá realizarse cada diez años.

Los datos censales también suministran insumos básicos para fijar las proporciones provinciales en el sistema de coparticipación federal de impuestos. La distribución federal se realiza según las “capacidades fiscales” y las “necesidades fiscales” de cada región. Las “necesidades” se evalúan tomando en cuenta la cantidad de habitantes y las características de la población de la provincia, tales como la dispersión geográfica o las necesidades básicas insatisfechas. Todos los datos provienen del censo nacional.

En síntesis, los datos censales proveen:

- 1 Insumo básico para la formulación, ejecución y evaluación de políticas sociales y para la asignación de las partidas presupuestarias que recibirá cada provincia.
- 2 Para establecer el número de representantes ante las legislaturas: nacional, provincial y municipal.
- 3 Cubrir las necesidades de información, actores sociales y entidades representativas.
- 4 Investigación científica en el área de las ciencias sociales y comparación de datos en el nivel nacional e internacional.

\* Los totales de población de cada jurisdicción política - territorial y administrativa- permiten establecer el número de diputados que corresponde a cada provincia, según lo establece la Constitución Nacional (Artículos 45 y 47 - 2º Parte del Capítulo 1º). De la misma

manera, en cada jurisdicción provincial, permite establecer el número de los representantes del pueblo ante sus legislaturas.

\* Los resultados de los censos son insumos básicos para establecer las partidas presupuestarias que le corresponden a cada provincia, formular políticas y administrar programas en esferas como la educación; la alfabetización; el empleo y los recursos humanos; la planificación de la familia; la vivienda; el desarrollo urbano y rural; la planificación del transporte y la red vial; la urbanización y el bienestar social. Permite asimismo estimar la población con necesidades básicas insatisfechas (NBI) y son la base a partir de la cual se realizan las proyecciones de población.

\* Sus datos son esenciales para el análisis, evaluación científica y la comparación regional y mundial: la composición de la población; el crecimiento pasado y previsto de la misma; cambios en la distribución de la población urbana y rural; la evolución por sexo y edad de la estructura de la población; las diferencias de la fecundidad, las características de las migraciones, etc.

Por todo lo expuesto, resulta alarmante la información publicada el 4 de febrero ppdo. en el diario La Nación referidas a las dudas que emergen de los resultados obtenidos del Censo Experimental (última etapa de prueba del Censo 2010) llevado a cabo en las localidades de Chivilcoy (Pcia. de Buenos Aires) y Tolhuin (Tierra del Fuego) el 14 de noviembre de 2009. Según el diario La Nación:

“El censo de 2001, el último que se realizó, calculó unos 60.617 habitantes. Según especialistas, las proyecciones a 2010 no podrían ser superiores a 69.000. No obstante, aunque los datos oficiales del Censo

Experimental no fueron publicados, el diario La Razón de Chivilcoy estimó que, según datos aportados por la dirección del Indec a la municipalidad, habría 72.435 habitantes.

Curiosamente, la cifra es muy parecida a la de un artesanal censo municipal realizado en septiembre pasado con recursos de esa ciudad y que estimó unos 73.855 habitantes. En medio de las críticas sobre el futuro del censo y la desorganización en el instituto, la directora adjunta Ana María Edwin y el director técnico del Indec, Norberto Itzcovich, eligieron una ciudad que ya tenía frescas cifras propias para hacer sus pruebas.

Esa confluencia genera vacilaciones además porque algunas fuentes dentro del Indec dicen que la prueba piloto habría relevado, en realidad, sólo unos 47.000 habitantes. Esta merma mostraría fallas en la cobertura o una importante tasa de rechazo por parte de la población consultada, algo inverosímil porque los censistas eran de esa ciudad. Esas mismas fuentes estiman que, si ese último dato llegara a ser correcto, la cobertura real del área sería de entre un 30% o un 35%, cuando un censo poblacional requiere un alcance del 100 por ciento.” (La Nación, 4 de febrero de 2010)

Las diferencias entre los 47.000 habitantes efectivamente censados en el operativo experimental, los 69.000 estimados por las proyecciones sobre la base del censo 2001 y los 73.000 consignados por el censo municipal son inquietantes si se tiene en cuenta que la cantidad de población es el factor determinante tanto de la representación republicana como de la coparticipación federal de los impuestos, entre los usos más relevantes.

Dado que el Decreto 67/2010 promulgado por el Poder Ejecutivo Nacional declaró feriado nacional el próximo 27 de octubre del corriente año para posibilitar la realización en todo el país del Censo Nacional

2010, “Censo del Bicentenario”, es urgente realizar un pedido de informes a las autoridades del INDEC para que se aclaren las cuestiones metodológicas y operativas que actualmente despiertan dudas y preocupan a la opinión pública, a académicos y a especialistas.

Sobre la base de las “reglas del arte” (Naciones Unidas) en materia de ejecución de censos nacionales de población, y a la vista de las sospechas señaladas tanto por la prensa como por el Consejo Académico Asesor nombrado por el Poder Ejecutivo, es necesario que las autoridades del INDEC respondan con precisión sobre las cuestiones tanto organizativas como metodológicas.

Por último, se solicita responder sobre los siguientes tres documentos publicados en la página web del INDEC:

1. CENSO NACIONAL DE POBLACION, HOGARES Y VIVIENDAS 2010. DOCUMENTO METODOLOGICO PRELIMINAR
2. CENSO NACIONAL DE POBLACIÓN, HOGARES Y VIVIENDAS. 27 DE OCTUBRE DE 2010
3. CENSO NACIONAL DE POBLACION, HOGARES Y VIVIENDAS 2010. ALCANCE, IMPLICANCIAS Y RESULTADOS DEL CENSO EXPERIMENTAL 2009

La información contenida en esos documentos permite conocer las precisiones que realiza la Dirección del INDEC acerca del desarrollo de las actividades de preparación del próximo Censo 2010. Por lo tanto, las preguntas a realizar se pueden focalizar en los grandes interrogantes que surgen de los documentos.

Las preguntas esenciales derivan de la lectura del documento punto 3 “Alcance, implicancias y resultados del censo experimental 2009”.

Como por ejemplo, ¿por qué la evaluación del censo experimental 2009 no tiene el rigor técnico que tuvo la I prueba piloto 2007, la evaluación de los censos anteriores y sus respectivos censos experimentales y pruebas pilotos?

La evaluación de pruebas pilotos, censos experimentales y censos nacionales aplican procedimientos pautados en manuales nacionales e internacionales para el análisis de errores, inconsistencias, no respuesta, etc., así como de observación de la validez de cada una de las preguntas que se formulan a la población (comprensión correcta del sentido, claridad del lenguaje, etc.). En todos los casos, sobre la base de la pormenorizada información empírica analizada para cada tema, se formulan las recomendaciones dirigidas a mejorar el futuro censo. Ninguno de estos procedimientos se utilizó para evaluar el censo experimental 2009, por lo menos ninguno consta en el informe presentado al respecto.

El informe, en cambio, presenta un lenguaje declarativo, enfatizando de manera reiterada el cumplimiento efectivo de todo lo programado, con elogiosos términos para destacar el desempeño de los equipos del INDEC. No se presenta el programa y tampoco los indicadores empíricos que dan cuenta de ese desempeño destacado. Tampoco se identifican correcciones, sugerencias o modificaciones que surjan de la puesta a prueba de los instrumentos testeados.

Por lo tanto el censo experimental 2009 no parece haber sido evaluado por un equipo técnico convenientemente entrenado en los procedimientos usuales recomendados internacionalmente, tal como el INDEC utilizó de manera sistemática en los censos nacionales de población.

Una segunda pregunta debe ser la siguiente: ¿Qué personal técnico de la planta del organismo tiene responsabilidad de coordinación y

operativas sobre estas actividades? ¿Cuáles son sus antecedentes profesionales y académicos?, ¿cuáles fueron los criterios y la modalidad de selección?. ¿Qué personal técnico con calificación profesional y académico está en la actualidad excluido de las tareas censales y por qué?

El único análisis de consistencia que se presenta en el informe de evaluación del censo experimental está focalizado en la cantidad de población censada en Chivilcoy. Como salió publicado en todos los diarios, el censo experimental arrojó un total de 26.143 viviendas y 47.495 personas censadas (página 9). La cifra de personas es significativamente menor que la esperada y es 25% menos que la cantidad de personas censadas por el Censo Nacional 2001 en el partido de Chivilcoy. El INDEC atribuye a la elevada cantidad de “viviendas con moradores temporalmente ausentes” esta sustancial diferencia, y argumenta como única hipótesis que se debió a la concurrencia de los vecinos a la “Fiesta de la Leche”, la “Fiesta de la Tradición” y una exposición de motos antiguas que se realizaban ese mismo día. Como es lógico, si hubiera sido ésa la razón se podría haber observado a simple vista por la aglomeración de público en los espectáculos o el tránsito vehicular. El INDEC no considera otras posibilidades, tales como la impericia de los censistas, errores de la cartografía y segmentación de las viviendas, o el rechazo de la población a responder.

Ahora bien, lo más preocupante del informe es que con un método “estadístico” “se imputaron a las viviendas con moradores ausentes el promedio de habitantes de su radio censal de pertenencia. Con esta técnica, se estimó el total de habitantes de Chivilcoy en 69.792 personas, lo que representa un crecimiento del 14% respecto al Censo 2001 (página 12)”. Según se consigna en el informe, la metodología estadística empleada se presenta en “Ajustes en la estimación de Población en el partido de Chivilcoy”, Dirección de Metodología Estadística, INDEC.

Documento de trabajo interno. Este documento no está disponible para su consulta por Internet.

Pero como si esta inferencia fuera poco, el documento añade “Dado el alto porcentaje de viviendas deshabitadas encontradas, se realizó una muestra de segmentos de las 4 fracciones que componen la localidad de Chivilcoy a los efectos de visitar aquellas viviendas que figuraban en esa condición. Como resultado de este trabajo, se encontró que el 46% de las viviendas revisadas estaban habitadas al momento del censo, por lo que su condición el día del relevamiento debería haber sido: ”con moradores temporalmente ausentes... Se realizó la correspondiente corrección en la tabla y en el total de población estimado. El valor obtenido de esta forma asciende a 72.435 habitantes” (página 12).

Podemos concluir, que los párrafos extraídos del documento ilustran acerca de la gravedad de las prácticas realizadas. El relevamiento del 25% menos de población de una jurisdicción con respecto al censo anterior y más del 30 de las proyecciones demográficas exige revisar los procedimientos efectuados para corregir los yerros. Lejos de ello, el Comité Censal elaboró un informe en el que manifiesta que el censo experimental fue “un éxito” y decidió realizar una imputación de población en viviendas con moradores ausentes, una operación totalmente inapropiada para “censos de hecho”, como es el censo 2010, arrojando cifras cercanas al 50% más de población que la efectivamente relevada. Si esta práctica se reprodujera en otros distritos y en el censo definitivo constituiría una maniobra dolosa.

En tercer lugar, si el censo experimental, última prueba de todo el operativo previa al relevamiento censal, presenta una omisión de cobertura que supera el 30% de la población proyectada y cercana al 40% del conteo realizado por el Municipio en fecha reciente ¿no corresponde detener el operativo y averiguar las causas que originan semejante desvío

antes de planificar de la misma manera el relevamiento definitivo?

Si a pesar del feriado decretado, por razones de impericia, fallas cartográficas o rechazo de la población, entre otros motivos no investigados hasta el momento, se produjera una omisión de cobertura superior al 10% de la población del país proyectada ¿aplicaría el INDEC el “método estadístico” de imputar población a hogares con moradores temporalmente ausentes para subsanar el inconveniente o el Censo 2010 publicaría un número de población inferior al estimado en todo el país?

El documento de evaluación del censo experimental elaborado por INDEC enfatiza y reitera que los problemas en la cartografía se arrastran desde el Censo 2001. Es de suponer que la insistencia en los errores cartográficos del Censo 2001 que se realiza en el documento, se funda en la voluntad de desacreditar a la anterior responsable del área, a quien las actuales autoridades removieron de sus funciones. Sin embargo, el documento de evaluación señala que en el censo experimental 2009 los problemas con la cartografía perduraron “Es necesario mejorar la presentación de la Cartografía censal. Dada la gran dificultad que presenta la utilización de los croquis censales para aquellas personas no habituadas a usarlos, se evaluará cómo mejorarla. La inadecuada utilización de la cartografía censal hace que los censistas tengan dificultades para ubicar el sector asignado para censar” (Página 17). Además, el documento menciona “Se ha detectado la necesidad de realizar redimensiones de fracciones y radios para evitar la sobrecarga de trabajo de estos puestos de la estructura. Es importante destacar también que, como esta tarea no se realizó en ocasión del Censo 2001, la misma tiene un importante atraso” (página 17).

El INDEC pretende culpar a la anterior responsable del área de los problemas que se observan en la cartografía, principalmente, en el atraso

de las tareas de segmentación de fracciones y radios. Lo cierto es que, más allá de la dudosa justificación que esgrime, deja en descubierto los problemas actuales en la cobertura cartográfica del Censo 2010.

Por último, ¿cuál es el grado de avance de las tareas de cartografía en cada una de las provincias argentinas? ¿Qué nivel de capacitación profesional tienen los actuales responsables del área cartografía del INDEC? ¿Por qué no se incluye una evaluación negativa de la cartografía censal en el censo experimental, con la debida identificación de cada uno de los problemas que aparecieron durante el operativo?

Es por todo lo expuesto, Sr. Presidente, solicito la aprobación del presente proyecto de resolución.