

La cédula censal entre productores y demandantes de información

Aguilar, Mercedes¹
Epstein, Elisa²

1. Introducción

El censo se presenta como una de las producciones más importantes del aparato estadístico. Caracterizándose por su historia y vigencia a través de los años y por ser uno de los instrumentos clásicos para el estudio de las poblaciones. La historia de los censos está íntimamente asociada a la construcción de las naciones y a la necesidad de cuantificar, conocer y describir las características de las mismas.

En la Argentina la historia de los censos nacionales se remite en su origen al relevamiento de 1869 y se continúa hasta la actualidad, sin embargo cada censo presenta características propias producto de los contextos particulares en los que se desarrollaron.

Los procesos externos e internos de la producción estadística se encuentran inevitablemente imbricados. La definición de aspectos a relevar responde, por un lado, a cuestiones técnicas y metodológicas, pero también a preocupaciones propias de un tiempo histórico, y de quienes monopolizan la capacidad de definir cuáles son los temas más relevantes que una sociedad debe conocer de sí misma.

El proceso de producción estadística implica una serie de procesos específicos y relacionados entre sí que conforman lo que puede denominarse una cadena estadística³ (Merllié, 1989), cada una de las etapas que la conforman tiene características propias que aunque en cierta medida responden a aspectos técnicos, involucran además decisiones en las que participan distintos actores.

Este trabajo se refiere a los dos últimos relevamientos censales realizados en Argentina (1991 y 2001) buscando desentrañar el proceso interno, propio de la producción estadística, en el marco del cual se desarrollan los procesos de inclusión/exclusión de las temáticas plasmadas en la

¹ Licenciada en Sociología (UBA)-Becaria de Posgrado CONICET (maguila@indec.mecon.gov.ar)
Teléfono: 4349-9263

² Licenciada en Sociología (UBA)-Becaria de Posgrado CONICET (EEPST@indec.mecon.gov.ar)
Teléfono: 4349-9263

³ La cadena estadística incluye cinco etapas: 1-la relación empadronado empadronador en el momento del censo (incluye aspectos antropológicos derivados del proceso de entrevista), 2- la selección y la definición conceptual y operacional de las categorías y unidades de análisis, 3- el agrupamiento de los valores posibles de las categorías nomenclaturas o codificaciones, 4- la realización de cruces y tabulados, 5- la interpretación discursiva final de los datos (Otero: 2001)

cédula censal, indagando además las respuestas brindadas por el aparato estadístico a las demandas de información. Es decir, explorar cuáles son los procesos internos y externos al proceso de producción estadística que se ponen en juego en la definición de la cédula censal.

Los procesos internos están conformados por la planificación, diseño, implementación y recolección de los datos, evaluación y validación, procesamiento y análisis y difusión. Cada una de estas etapas implica una serie de procesos en los que deben tomarse decisiones específicas, a partir de las que se decide la inclusión/exclusión de una pregunta en la boleta censal.

En el marco de los procesos externos es posible identificar la influencia de actores que no pertenecen a la institución responsable del operativo censal (INDEC). Las demandas de información provienen de distintos portavoces que fueron identificados en términos de grupos específicos, que se identifican por tener una característica común que los diferencia en algún aspecto del resto de la sociedad; organismos nacionales y provinciales que demandan información referente a temáticas particulares (salud, vivienda, ocupación, educación, etc.); y por último organismos internacionales (NU, CEPAL, etc.)

2. La producción de información: el rol del Estado

El Estado como productor oficial de información cumple un rol fundamental en la imagen que un país construye de sí mismo, en ese sentido, la demografía y la estadística son consideradas herramientas por excelencia del discurso oficial en dicho proceso de construcción. En términos de producción de información una visión histórica muestra que el proceso de centralización de la actividad estadística, tanto en lo referido a la concepción global de los diseños como a lo referido a la puesta en práctica del operativo y la interpretación de los resultados, permitió responder a las demandas de información requeridas por la complejización operada en todos los planos de la vida social y económica. En este sentido, la estadística desempeñó y sigue desempeñando un papel relevante en la imagen que los Estados dan de sí mismos y de las poblaciones dinámicas y heterogéneas que los conforman. Por tanto, la producción de insumos de información para la elaboración de políticas públicas y la caracterización exhaustiva de los componentes sociodemográficos del país se presentan como los rasgos esenciales de la actividad estadística (Otero: 1998) La existencia de un discurso oficial y legítimo se corresponde con la presencia de un organismo encargado de ser la voz oficial sobre determinadas cuestiones específicas, en este

marco en el INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos) cumple desde 1968 la función de ser el encargado de producir, organizar y reglamentar la producción estadística.

El Estado puede ser definido a partir de las siguientes propiedades (Oszlak:1997): capacidad de externalizar su poder, obteniendo reconocimiento como unidad soberana dentro de un sistema de relaciones interestatales; capacidad de institucionalizar su autoridad, imponiendo una estructura de relaciones de poder que garantice su monopolio sobre los medios organizados de coerción; capacidad de diferenciar su control, a través de la creación de un conjunto funcionalmente diferenciado de instituciones públicas con reconocida legitimidad para extraer establemente recursos de la sociedad civil, con cierta medida de control centralizado sobre sus variadas actividades; y capacidad de internalizar una identidad colectiva mediante la emisión de símbolos que refuerzan sentimientos de pertenencia y solidaridad social y permiten, en consecuencia, el control ideológico como mecanismo de dominación.

El doble rasgo del sistema estadístico, capaz de producir información “confiable” desde los parámetros positivistas propios de las ciencias duras mediando de este modo en la elaboración de políticas públicas, así como la imagen que el Estado otorga de sí mismo a través de esta producción informacional, definen la importancia que adquiere la información generada en una sociedad cada vez más compleja que necesita conocerse para intervenir sobre sí misma, y para dar una imagen hacia fuera.

La información estadística producida por el organismo oficial constituye una carta de presentación frente a un mundo particularmente signado por la producción y libre circulación de información, el carácter oficial y científico le otorga un “valor de verdad” ante el conjunto social así como ante el resto de los países.

El sistema estadístico desempeña sus principales funciones (brindar información y contribuir a la generación de una “imagen de país”) en un contexto social, político y económico determinado históricamente. La realidad de la Argentina y del mundo durante las últimas dos décadas pone en primer plano a un Estado que se ha ido modificando, experimentando transformaciones profundas que tuvieron consecuencias directas en la dinámica institucional.

La realización del censo 1991 estuvo enmarcada en un contexto de “retorno a la democracia”, en tal sentido, existió una impronta por parte del aparato institucional, de generar diversos espacios de participación. Los mismos se caracterizaron por ser ámbitos en los cuáles los actores provenientes de instituciones diversas pudiesen canalizar sus inquietudes respecto del

operativo censal. Esto se refleja en la realización de Talleres organizados desde el INDEC a fin de otorgar un marco institucional y público de participación a diversos actores en las cuestiones referidas a los relevamientos censales.

El censo 2001 se realizó en el marco de un Estado fragmentado y debilitado en sus funciones inclusivas como consecuencia de las políticas implementadas en la década de los '90. En este contexto la cuarta propiedad mencionada por Oszlak⁴ se encuentra resquebrajada, por ende las instituciones públicas, en este caso el aparato estadístico, pierden cierta capacidad y legitimidad tanto en aspectos abstractos como materiales, limitando la capacidad de generar un sistema identitario común al conjunto social y al mismo tiempo de extraer recursos materiales de la sociedad civil.

Históricamente los censos nacionales de población y vivienda se apoyan en el sistema educativo para su implementación. La importancia que asume a escala nacional el operativo censal, así como el rol protagónico que los docentes han tenido históricamente en los mismos, implica la movilización de aquel sentimiento “nacional”. Censar emerge como “deber cívico”, en la medida que implica una reafirmación del esfuerzo colectivo en función de una actividad que es considerada en beneficio de la sociedad en su conjunto. El slogan del último censo “Censo 2001, La foto donde salimos todos”, refleja esa apelación al interés nacional que reviste la realización de un censo. No obstante, dado el contexto de crisis social, económica y política que conmovía al país en el año 2001, sumado a un estado debilitado y carente de legitimidad se hizo sentir en el operativo censal, haciéndose evidente la debilidad del aparato institucional.

El contexto nacional a finales del 2001, caracterizado específicamente por la crisis de representación de Estado, fue el escenario donde el sindicato docente (CTERA), planteó la imposibilidad de realizar el censo dados los problemas presentados por el atraso de los pagos de ajustes salariales prometidos por las autoridades nacionales. En este contexto tampoco el gremio docente logra convocar a la totalidad del cuerpo docente, provocándose fuertes debates en su interior acerca de la idoneidad de esta medida para lograr una reivindicación sectorial, que es puesta por encima del “interés general”.

En ese contexto, se pusieron de manifiesto las fragilidades y resquebrajamientos del tejido social y del papel del Estado, no existía en este marco un discurso hegemónico capaz de convocar a

⁴ Capacidad de internalizar una identidad colectiva mediante la emisión de símbolos que refuerzan sentimientos de pertenencia y solidaridad social y permitan, en consecuencia, el control ideológico como mecanismo de dominación

la totalidad de la sociedad. El censo, su papel simbólico, se percibe vacío y carente de sentido para algunos sectores sociales, desapareciendo el autorreconocimiento que individuos e instituciones lograban a partir de un imaginario común. Sin embargo, la trama de relaciones entre actores sociales donde se destacaron las presiones de algunas Direcciones Provinciales de Estadística (DPE) y de las autoridades nacionales condujeron finalmente a la implementación del operativo censal independientemente de la decisión de no participar por parte del gremio docente, debiendo apelar a los estudiantes, la sociedad civil, la administración pública y la gendarmería para la realización del operativo. Este hecho refleja la crisis de legitimidad del aparato estadístico en un contexto de fuerte crisis social, económica y política.

3. Los aspectos legales

En este apartado se describe el papel asumido por el marco legal en el que se encuadra la realización de un censo. En la construcción del discurso estadístico se hace evidente una forma de percepción del mundo social, donde a veces se adecuan las categorías a la realidad y otras veces las mismas son adecuadas a las categorías legales definidas por el Estado.

En la Argentina la centralización del sistema de información se produce con la sanción de la Ley 17.622 en 1968 y se crea el Instituto Nacional de Estadística y Censos. La construcción de un discurso estadístico único y oficial esbozado por el Estado Nacional para asegurar esa “coherencia” implica la existencia de una sola voz legítima que de cuenta de la realidad al mismo tiempo que la construye.

La dimensión legalista regula la implementación de los operativos estadísticos e interviene en la definición e incorporación de nuevas temáticas, dando cuenta de la incidencia de la esfera política en la producción estatal. Esto se expresa en el último censo en la incorporación de dos temáticas nuevas en la medición: discapacidad y población indígena. Las leyes sancionadas como productos instituidos por el Estado a partir de las relaciones vigentes en un momento dado definieron estas dos nuevas temáticas incorporadas en el formulario censal.

Respecto a la temática indígena se sancionó en 1997 la Ley N° 24.956 destacándose que los criterios conceptuales de dicha ley se basan en los principios internacionales convenidos sobre el concepto de pueblos indígenas y el criterio de la autoidentificación como elemento fundamental para identificarlos. En el ámbito nacional, la mencionada ley se enmarca en el reconocimiento

que la reforma de la Constitución Nacional de 1994 hace de la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas asentados en lo que actualmente es el territorio argentino.

La temática de discapacidad se enmarca en la ley 25.211 sancionada en 1999 “Ley Censo Discapacitados”. Esta disposición establece que el relevamiento de las personas discapacitadas debe ser sistematizado a través de items descriptivos que cuantifiquen la población y realicen un diagnóstico biopsicosocial de las mismas en todo el territorio nacional (Massé y Gauna, 2003)

La incorporación de la medición de las temáticas mencionadas anteriormente se enmarca en un contexto internacional de protagonismo de dichas poblaciones, que amparadas discursivamente en el contexto internacional, se manifiestan para reclamar su presencia en el relevamiento censal. El reconocimiento de las mismas en el ámbito legal se expresa con la sanción de las leyes que reglamentan la obligatoriedad de su medición, lo cual implica “hacer visible” una realidad social que reclama visibilidad en la estadística estatal, asumiendo que ser registrado a través de la cédula censal significa ser reconocido por el Estado y la sociedad.

4. La construcción de consenso en la producción de información

La producción estadística supone espacios de encuentro entre quienes producen información y quienes la demandan, es decir un encuentro entre el saber estadístico y la demanda social.

Uno de los canales utilizados para la construcción de consenso en la preparación del censo de 1991 fue la realización de talleres en los que diversos sectores fueron invitados a participar. Este hecho es particularmente significativo en la medida que constituye una apertura por parte del monopolio de producción de información. En la preparación del censo 2001 los talleres asumieron un carácter diferente en la medida tuvieron menor alcance y fueron asistemáticos, no existiendo hasta el momento publicaciones que den cuenta de ellos.

La realización de los talleres significó la conjunción de la ciencia estadística y la ciencia social, y sus respectivos lenguajes lo cual no resulta una tarea sencilla. En palabras de Passeron (1991) “los estadísticos (...) resultan inevitablemente propensos (...) a una desconfianza generalizada respecto de todo cambio de la codificación asertórica de los “enunciados de base” tales como son formulados por el lenguaje de sus instrumentos (...) Más en general, si la mayoría de los estadísticos reconoce el derecho a la interpretación sociológica, es en tanto operación

extrínseca, como un ejercicio algo intuitivo, cuyas normas, siempre más laxas, permanecerían distintas de las lenguas en que se enuncian las constataciones empíricamente controladas”.

Este encuentro / desencuentro de lenguajes se evidencia en el proceso de construcción de consenso que se institucionalizó en talleres organizados por el INDEC en los que participaron diversos especialistas cuyos resultados se plasmaron en dos publicaciones⁵. Los fundamentos para la organización de los talleres referidos al censo 1991 sostienen un discurso en el que se destaca el carácter especial de la convocatoria considerando que los canales de participación estuvieron cerrados durante el censo anterior, y que las recomendaciones internacionales tendieron a flexibilizar las sugerencias, cobrando menos peso la comparabilidad en pro de dar mayor espacio a las características específicas de cada país.

El INDEC junto a CELADE organizaron a mediados de la década del 80 dos rondas de talleres. La primera estuvo orientada a la evaluación del censo 80 y la segunda, a la preparación del censo 90. En los talleres es posible identificar tres interlocutores: investigadores de distinta pertenencia institucional⁶, Direcciones Provinciales de Estadística (DPE) y otros organismos públicos a los que los técnicos del Instituto convocan en tanto usuarios de la información producida a fin de lograr una propuesta consensuada que legitime la posterior realización del censo y la publicación de esos resultados. Las dos rondas de talleres presentan en este aspecto un carácter muy diferente; en la evaluación del censo 80 participaron investigadores pertenecientes a instituciones variadas, que se caracterizan por el interés en la información censal, en la medida que ésta constituye el insumo fundamental para desarrollar sus respectivas investigaciones. En tanto, que en la segunda ronda de talleres se destacan trabajos orientados principalmente a aspectos metodológicos (más específicos sobre aspectos técnicos y de medición) en donde no se explicita la pertenencia institucional de los participantes y al mismo tiempo participan organismos nacionales abocados a temáticas específicas.

La preparación del censo 2001 reviste un carácter muy diferente en cuanto a los procesos de construcción de consenso y legitimidad por parte del aparato estadístico. La convocatoria para la participación en las etapas previas se caracterizó por un énfasis en la generación de consenso con

⁵ Los resultados del primer taller se presentan en “Los censos de Población del 80. Talleres de Análisis y Evaluación”, que fue publicada en el año 1985. Los resultados del segundo taller en “Aspectos teóricos y metodológicos relativos al diseño conceptual e la cédula censal. Tomo I y II”, publicados en 1996.

⁶ Alejandro Giusti, Cristina Cacopardo, Susana Torrado, Elsa López, Alicia Maguid, Adriana Marshall, Rosalía Cortés, Mario Robirosa, entre otros.

otras instituciones estatales productoras de información estadística, tanto las que conforman parte del sistema estadístico nacional (DPE) como las de otros niveles jurisdiccionales. La convocatoria a usuarios particulares se realizó en términos más informales, otorgándoles un lugar más relegado respecto al censo de 1991.

En contraste con lo sucedido en la preparación del censo 1991, la metodología de los talleres se basó en la presentación y discusión de temas propuestos principalmente desde el organismo encargado de llevar adelante el censo (materialización del aparato estadístico en el INDEC), por lo que no existe documentación publicada al respecto, en tal sentido la disponibilidad de fuentes de información para analizar este proceso se limita a algunos documentos internos y relatorías de algunas reuniones realizadas. Si bien es sabido que para las distintas temáticas, cada sector del aparato estadístico realizó sus propias convocatorias, no existe una sistematización de esta información, por lo que sólo fue posible acceder a algunas de estas relatorías.

La apertura de canales de participación a agentes externos al INDEC en el proceso estadístico a través de la implementación de los talleres tuvo su época de esplendor en la preparación del censo de 1991 acorde con el contexto histórico. Por el contrario, los canales de participación en el 2001 fueron más acotados y enfocados a las cuestiones técnicas, estando los participantes principalmente ligados a procesos de producción de información.

5. El impacto de las recomendaciones internacionales

Naciones Unidas ha desempeñado un papel importante en la realización sistemática de censos nacionales, promoviéndolos especialmente a partir de 1950, y ejerciendo su influencia en América Latina a través de Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Su influencia se observa en las propuestas, generalmente aceptadas, y la presión ejercida en los diversos países, situación que se observa en la similitud de las cédulas censales de Latinoamérica.

Estos organismos además de sugerir temáticas específicas proponen relevar aquellos insumos necesarios para la elaboración de indicadores que permitan evaluar los objetivos y las metas del milenio, compromiso “asumido” por los países en términos de mejorar el bienestar de la población. La participación de estos organismos internacionales en la producción de información censal es considerada para el presente trabajo como demandas de información desde el plano internacional, ya que las recomendaciones ocupan un lugar fundamental al momento de

definir temáticas a incorporar, variables a relevar y la posterior construcción de indicadores comparables en el plano internacional

El caso de la definición de los objetivos del Milenio definidos en la Cumbre del Milenio en el año 2000 (Naciones Unidas) es un ejemplo de lo planteado anteriormente. El objetivo 8 que sostiene Fomentar una asociación mundial para el desarrollo plantea como meta específica en colaboración con el sector privado, velar por que se puedan aprovechar los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular, los de las tecnologías de la información y de las comunicaciones. Para medir esta realidad se proponen los siguientes indicadores: líneas de teléfono y abonados a teléfonos celulares por 100 habitantes, computadoras personales en uso por 100 habitantes y usuarios de Internet por 100 habitantes. Esto está asociado a la inclusión en la cédula censal de las preguntas sobre el equipamiento del hogar.

En el marco de la producción de información sobre la población y la habitación estos organismos sugieren propuestas para la realización de los relevamientos censales en los distintos países y de esta forma determinan y establecen ciertos parámetros internacionales que permiten la comparabilidad entre los mismos. Las recomendaciones de Naciones Unidas definen, además, las temáticas y la forma de relevarlas. Estas recomendaciones son consideradas como demandas de información.

La CEPAL como organismo representante de Naciones Unidas en América Latina organizó tanto antes de la ronda de los censos de los 90 como de los 2000 talleres donde se presentaron trabajos con sugerencias y recomendaciones para la realización de los censos en cada país. Estos espacios se presentan como lugares de discusión de ideas en los que se consideran las demandas de información y los aspectos conceptuales ligados a los censos.

A fin de difundir los talleres se publicaron los “Informes de los seminarios realizados en apoyo al diseño y preparación de la ronda censos de los años noventa” en el marco de la cooperación técnica a escala internacional para facilitar la realización los censos. Se organizaron seminarios entre 1988 y 1990 referidos a distintos temas⁷ que abarcan todas las etapas del relevamiento. En este caso interesa específicamente el taller referido al contenido y diseño de la boleta censal. Las discusiones se basaron principalmente en la unidad de empadronamiento

⁷ Organización gerencial y Estrategia de un Censo, Cartografía, Contenido y diseño de la boleta censal, Uso del Muestreo en las Etapas de Preparación y Utilización de la Información Censal, Sistemas Computacionales para el Acceso de Usuarios a la Información Censal, Capacitación del Personal de Campo para Actividades en el terreno, Sistemas Computacionales para el Procesamiento Censal y Evaluación Postcensal

hogar-vivienda, la definición de jefe de hogar, planteándose además las dificultades en el relevamiento de las variables referidas a la fecundidad y a mortalidad. Con respecto a temáticas específicas a incorporar se sostuvo la importancia de la incorporación de preguntas referidas al origen étnico de la población por la especial connotación de los 500 años del descubrimiento de América sugiriendo estudiarla a partir de la pauta de la lengua hablada. Por otra parte se destaca la no-conveniencia de incluir en los censos preguntas sobre incapacidad física o mental debido a que su medición resulta difícil.

Respecto a las temáticas de estos talleres se destaca que el mayor avance en la discusión se refiere a la incorporación de poblaciones específicas. El tema de la población indígena para los censos del 90 se presenta como un tema novedoso enmarcado históricamente y planteando la necesidad de relevarlo, mientras que para el 2000 se discute específicamente la forma de relevarlo. En referencia a la discapacidad, mientras que en el 90 se presentan las dificultades que presenta su medición motivo por el cual se recomienda no abordarlo en los censos, en el 2000 se presentan algunos resultados y el marco conceptual para su abordaje.

Las recomendaciones de los organismos internacionales constituyen un factor decisivo en la incorporación / exclusión de temáticas específicas en la boleta censal. Si bien se trata de sugerencias, puede observarse que muchas de las mismas están vinculadas a la obtención de indicadores que permitan evaluar los compromisos asumidos por los países a escala internacional.

6. Definiendo el contenido de la cédula censal

La segunda etapa de la cadena estadística (selección y definición conceptual y operacional de las categorías en nomenclaturas y codificaciones) supone procesos de inclusión / exclusión. Las modalidades de selección positiva y negativa si bien responden en parte a aspectos técnicos y metodológicos propios de la estadística en tanto ciencia específica están atravesados por los intereses propios de un momento histórico concreto.

Los procesos internos del sistema estadístico a partir de los cuales se elabora la cédula censal presentan una dinámica propia que generalmente permanece oculta a quienes no conforman parte de la producción estadística estatal.

En la elaboración de la cédula censal es posible identificar formas de selección explícitas que responden a los aspectos propios de la ciencia estadística (factores endógenos), siendo los

documentos internos producidos por el INDEC la fuente de datos más idónea para el conocimiento de estos procesos de decisiones.

Los documentos internos sobre las observaciones no participantes permiten acercarse a la relación censista / censado, las dificultades técnicas que presenta la incorporación de una pregunta a la cédula censal, así como niveles y tipos de error. Sin embargo estas operaciones no son realizadas de manera automática, previo a estas pruebas existen decisiones, generalmente poco explícitas, en las que se resuelve cuales serán las preguntas a probar y evaluar, considerando la relevancia y potencialidad que pueden tener las mismas. En este proceso se ponen en juego tanto intereses personales como intereses sociales, nacionales y/o internacionales propios del período. El discurso protagonista por parte del INDEC se centra, entonces, en dos puntos fundamentales, por un lado el interés de captar la complejidad de la realidad de forma fehaciente dando cuenta de las modificaciones ocurridas en la sociedad de forma de acercar la medición a la realidad cotidiana de la población, y por otro la preocupación metodológica respecto a la validez, confianza y comparabilidad de la información producida.

Los talleres de evaluación del censo 80 y preparación del censo 91 mencionados anteriormente, constituyen documentos que permiten conocer cuáles fueron los temas propuestos, pudiendo constatarse si fueron incluidos o no finalmente en la cédula censal. En contraposición, para la preparación del censo 2001 no fueron realizados talleres de público conocimiento, ni se ha divulgado hasta la fecha documentación al respecto. En síntesis, para abordar los procesos de definición de la cédula censal en los dos últimos censos se utilizaron fuentes de datos diferentes.

5.1 Censo 1991

Para el censo 1991 la fuente de datos en el análisis de este proceso corresponde a los talleres en los que se identificaron las temáticas propuestas por los diversos usuarios de información estadística. Se sintetizan a continuación las propuestas planteadas según tema, especificando cuales de ellas fueron incluidas en la cédula censal que fue utilizada finalmente en el relevamiento.

El análisis de los talleres evidenció que la mayor parte de las demandas realizadas no fueron incluidas en la cédula censal, aduciéndose principalmente argumentos metodológicos. A continuación se presenta los cambios referidos al empleo a modo de exemplificación

La cantidad de trabajos presentados respecto de las características económicas de la población refleja una fuerte preocupación por estos temas. Los informes coinciden en sostener el problema de la subenumeración en los censos en referencia a algunos grupos específicos (mujeres y trabajadores del área rural), y categorías ocupacionales (trabajadores por cuenta propia), siendo el trabajo informal excluido de los censos. Si bien se considera la temática de jóvenes y ancianos como grupos cuya actividad es difícil de captar, no se abordó con mayor especificidad la problemática. Esto se enmarca en el contexto en que Naciones Unidas designó la década 1975-85 la “década de la mujer”, esto se traduce en la convocatoria que realiza CEPAL a investigadores del área en el país para indagar acerca de en qué medida los censos de población estaban subestimando la actividad femenina (Wainerman: 2001) Entre las demandas realizadas, fueron incorporadas modificaciones importantes en la cédula censal a fin de mejorar la captación de la actividad, priorizándose una mejora en la descripción de la realidad en contraposición al mantenimiento de la serie histórica. Asimismo se generó un nuevo clasificador de ocupaciones, que generó un fuerte debate. Otras demandas no fueron incorporadas, como ser la captación de la actividad a partir de los 10 años de edad, primando el criterio legal, motivo por el qué no buscó trabajo (motivo de la inactividad), ingresos, cantidad de ocupaciones, trabajo transitorio y permanente, por otra parte la pregunta vinculada a distancia del lugar de trabajo y/o estudio fue eliminada.

La cédula censal de 1991, si bien presenta importantes diferencias en cuanto a diagramación y operacionalización de las variables respecto a la de 1980, no incorpora temáticas nuevas.

En resumen, la nueva información producida, en relación con el censo anterior, se acota a la captación de la situación educativa de los menores de tres años, mejorar la definición de localidad, sustituir el concepto de estado civil por el de situación conyugal, distinguir vivienda y hogar como unidades diferenciadas, distinguir residencias estables de hotel y pensión, e indagar sobre la cantidad de hijos sin cerrar la pregunta en 8 y más y captar más fehacientemente la condición de actividad aunque esto signifique la ruptura de la serie histórica en términos de producción de la información. Otras preguntas, presentes en la cédula de 1980, fueron excluidas de la cédula de 1991, a pesar del interés de algunos investigadores que incluso presentaron propuestas para mejorar la captación y profundizar la temática, tal es el caso de las preguntas que indagan acerca de los desplazamientos por motivo de trabajo o estudio. Por último pueden

destacarse las numerosas propuestas que no fueron incluidas en la cédula censal ya detalladas en párrafos anteriores.

Los talleres realizados en este período si bien constituyen una apertura por parte del aparato estadístico, reflejan, a su vez, la rigidez y el nivel de estructuración del diseño censal, presentada en la definición de la cédula, y por tanto las dificultades que surgen para la incorporación de nuevas temáticas.

5.2 Censo 2001

El análisis del proceso de preparación del censo 2001, con relación a las temáticas incorporadas no puede ser elaborado a partir de los talleres y relatorías, ya que esto se presenta como una “caja negra” en la que no existen publicaciones oficiales. Sin embargo fue posible acceder a otras dos fuentes de información, con el objetivo de dar cuenta de los procesos que conducen a la incorporación o exclusión de temáticas específicas: la publicación “Aquí se cuenta”⁸ y documentos internos donde se evalúan las pruebas piloto y el censo experimental.

Los artículos dan cuenta de que fueron realizadas cuatro pruebas piloto, dos pruebas de diseño conceptual y un censo experimental, destacándose en todos ellos los aspectos endógenos, propios del sistema estadístico que conllevan los procesos de exclusión/inclusión de preguntas específicas en la cédula censal. También presentan alusiones a los estándares de niveles de no-respuesta tolerable, niveles de error o de secuencia, consistencia y confiabilidad de la pregunta, etc. que son reiteradas sistemáticamente en los documentos internos, donde si bien se expresan disquisiciones metodológicas de todo tipo, no se encuentran referencias a los motivos que invitan a la incorporación o exclusión de temas concretos, que fueron rastreados en otras fuentes de datos, encontrándose que son principalmente aspectos normativos (leyes o decretos) los que definen la incorporación de nuevas temáticas en el censo 2001.

Durante las dos primeras Pruebas Piloto en las entrevistas y observaciones no participantes permitieron concluir que la población no advierte la importancia del censo, manifiesta incredulidad respecto del secreto estadístico y evalúa como riesgoso responder encuestas autoadministradas. Estas observaciones por parte de los técnicos expresan la sensación

⁸ Estas publicaciones del INDEC constituyeron el instrumento de difusión de las etapas preparatorias para el censo 2001. Participaron fundamentalmente miembros del INDEC y de las DPE, abordándose aspectos de orden metodológico, tecnológico, logístico y temático

de desconfianza e incredulidad por parte de la población hacia el relevamiento, lo cual se enmarca en el contexto de un país que comenzaba a mostrar el agotamiento del modelo neoliberal que venía de años anteriores.

En las etapas preparatorias del censo uno de los objetivos fue conocer las representaciones sociales respecto de algunos temas a fin de permitir acercar el lenguaje propio de un cuestionario censal al lenguaje cotidiano de la población. En esta perspectiva la definición de la cédula se planteó la necesidad de adecuar la “realidad estadística” a la “realidad social” (Giusti, 2001)

En la situación de entrevista se pone en juego la utilización de un lenguaje común, el proceso estadístico plantea una definición explícita de conceptos de forma de lograr un lenguaje en donde los conceptos refieran al mismo objeto, independientemente de las heterogeneidades culturales y regionales, subyace en este proceso la ilusión de homogeneizar a fin de hacer mensurable una realidad que se presenta compleja y heterogénea. El proceso de entrevista pone en tensión esta ilusión, al encontrarse con un “otro” que interpreta diferencialmente esa búsqueda de estandarización. Por ello es necesario que el lenguaje estadístico se corresponda, en la medida de lo posible, con el lenguaje cotidiano de la población. En esta perspectiva de lograr un lenguaje común entre la realidad cotidiana y aquellos conceptos volcados en la cédula censal.

En esta perspectiva uno de los temas considerados fue el referido a los cambios en la composición y organización familiar, considerando que algunos investigadores alertaron sobre los cambios que se vienen gestando en este aspecto, como consecuencia de la emergencia de fenómenos de índole demográfico y socioeconómico. Entre los mismos pueden mencionarse: disminución del tamaño de la descendencia, aumento de la divocialidad y de las segundas y sucesivas uniones, avance del proceso de envejecimiento, etc. Por otra parte el incremento de la participación de la mujer en la actividad económica, su mayor permanencia en sistema escolar, las nuevas modalidades de movilidad espacial y la redefinición de las relaciones entre estado-mercado-sociedad civil son elementos que repercuten en las formas de organización de las personas en el seno familiar. Tales transformaciones impactan sobre la conformación y composición de las familias llevando a una creciente “separación” entre las familias “reales” y las familias “estadísticas”. No obstante, estos mismos investigadores señalaron que la medición de los nuevos tipos de familia conlleva serias dificultades, pues se trata de un fenómeno complejo y de carácter emergente, por lo que prevalece aún gran “fluidez semántica” en este terreno. En este sentido, se modificó la operacionalización de las variables relación de parentesco y situación

conyugal y se incorporaron preguntas destinadas a detectar familias “ensambladas” y familias constituidas por más de un núcleo familiar. A lo largo del proceso de evaluación metodológica los criterios propios del saber estadístico constituyen el argumento por el cual los técnicos del INDEC decidieron no incorporar preguntas orientadas a captar esta realidad social.

Conjuntamente se decidió la modificación de la variable situación conyugal para mejorar la aproximación al fenómeno de las unidades familiares, teniendo en cuenta las propuestas de los especialistas y el hecho de la inadecuación del sistema estadístico hasta este momento, para captar las nuevas modalidades familiares. Para ello se indagó en distintas preguntas separadamente la situación civil y conyugal. Además se incorporaron dos nuevas preguntas para las personas que contestaron que viven actualmente en pareja, indagando a los que están en su primera unión y la fecha de inicio de la misma.

En este proceso interno la participación de algunas instituciones estatales usuarias de la información censal y orientadas a atender temas concretos fue determinante. La pregunta respecto al tipo de vivienda se presentó como un tema de discusión debido a que los técnicos sosténían que esta variable presenta dificultades para su medición y que se dificulta definir el tipo de vivienda por observación; no siendo este un criterio que garantice los principios de objetividad, es decir que cada censista puede responder en base a un criterio subjetivo. Sin embargo, a fin de respetar los requerimientos de la Subsecretaría de Vivienda y contemplando que este organismo constituye el representante oficial de las demandas de información sobre el tema, se consideró que era importante seguir relevándola, motivo por el cual se mantuvo esta variable en la cédula definitiva.

Otro de los actores vinculados en este proceso son los organismos internacionales representados principalmente por Naciones Unidas, que a través de sus recomendaciones intervienen en el proceso de producción de información. En ocasión de este censo impulsaron la inclusión de los siguientes temas: población indígena, discapacidad, disponibilidad de PC y cuestiones referidas al hábitat que serán desarrolladas en el punto 7. La incorporación de estos temas también estuvo reglamentada por aspectos legales a través de leyes y decretos que también serán desarrollados en el punto antes mencionado.

En síntesis, el análisis precedente da cuenta que el proceso interno estuvo mediado por el intento de adecuar la realidad estadística a la realidad social, la influencia de algunas instituciones estatales, las recomendaciones internacionales, las leyes y los aspectos culturales implicados en

toda situación de entrevista, repercutieron en la definición de la cédula censal.

7. Las nuevas temáticas en la cédula censal

El censo 1991, a diferencia del 2001, no incorporó temáticas nuevas sino que reformuló la indagación sobre las cuestiones relevadas tradicionalmente en los operativos censales. Acorde a esta situación y a las fuentes disponibles para el presente trabajo, el análisis sobre nuevas dimensiones incorporadas será abordado solamente para el último censo.

A partir de indagar los procesos que dan lugar a la selección de temáticas se observó que la inclusión se asocia principalmente al marco normativo estatal y a las recomendaciones internacionales. Los temas incorporados fueron: discapacidad, población indígena, equipamiento del hogar y características del entorno de la vivienda. A continuación se presenta un breve desarrollo de los procesos implicados en la inclusión de cada tema en la boleta censal.

El aparato estadístico mantuvo hasta el censo de 1960 preguntas específicas para estudiar la discapacidad. La preocupación por el Estado por conocer este aspecto de la población estaba ligado a las epidemias y guerras que habían afectado al país hasta fines del siglo XIX. En oportunidad de la realización del censo 91 se discutió la pertinencia de incluir la pregunta en la cédula censal a partir de la demanda de información por parte de organismos públicos, y en consideración de las recomendaciones internacionales, las cuales sugerían no incluir la pregunta. Sin embargo fueron las dificultades de captación detectadas durante las Pruebas Piloto realizadas durante la etapa pre-censal lo que condujo a la decisión de no incluir una pregunta que resultara mal relevada. Puede observarse en este caso como desde el aparato estadístico se apela a los aspectos metodológicos para justificar la exclusión del tema de la cédula censal, priorizándose la calidad de la información, por encima de los intereses sociales que apelaban al conocimiento del tema. La publicación Aquí se Cuenta N°5 (2001) presenta una entrevista a Liliana Pantano, quien sostiene que fueron las presiones del sector y el alcance de una legislación lo que impulsó la incorporación de una pregunta para medir la discapacidad, ya que en los últimos censos (1980 y 1991) se negó la inclusión aduciendo el alto porcentaje de «no sabe/ no contesta».

En la misma perspectiva, un artículo de carácter técnico sostiene que los antecedentes en el tema desde la perspectiva de la medición reflejan más de una década de trabajo entre el INDEC y numerosas organizaciones gubernamentales y no gubernamentales interesadas en la temática y

preocupadas por proporcionar al país cifras ciertas y realistas, han permitido la conformación de la presente propuesta.

La consideración de los actores, las recomendaciones internacionales, y los discursos relevados en las publicaciones del instituto revelan que, independientemente de los aspectos técnicos, existe una decisión externa al sistema estadístico que resuelve acerca de la inclusión de la temática discapacidad. Esto explica que no se hayan incluido aspectos relativos a los problemas de cobertura evaluados en el censo experimental respecto a esta pregunta en términos estadísticos (% de no-respuesta, omisión, multimarca, etc.), sino que la evaluación se circumscribe a buscar la mejor manera de captar el tema, sin someter a discusión la pertinencia de su inclusión a partir de los resultados obtenidos en el censo experimental.

La temática indígena aparece por primera vez en las estadísticas a partir de su inclusión en la boleta censal de 1895, sin embargo esta información nunca fue publicada aduciéndose la baja calidad de la misma. Los antecedentes sobre el tema son, a nivel nacional el Censo Indígena Nacional (CIN) realizado en el período previo a la creación del INDEC (1966-68), sin embargo este no puede ser concluido a causa del advenimiento de la Revolución Argentina, el otro antecedente data de 1984, se trata del censo Aborigen Provincial de Salta.

La temática adquiere luego un nuevo impulso desde Naciones Unidas a partir de los “500 años de colonización”, siendo este un tema incorporado a las recomendaciones internacionales. En el ámbito nacional la ley N° 24956/97 estableció su incorporación al Censo Nacional de Población y Vivienda. La decisión de sancionar dicha ley tiene como antecedente las conclusiones de la labor llevada a cabo por parte del Programa de Participación Indígena en la consulta a las comunidades sobre la forma de normativizar las reformas de la Constitución Nacional de 1994. En tal sentido, desde las organizaciones indígenas se menciona la necesidad de conocer la composición y las demandas de las comunidades para poder actuar con una base de datos actualizada y realista. Con el objetivo de hacer visible su presencia y contar con una “herramienta legítima y oficial” en función de reclamar sus derechos ante el Estado. A su vez es un pedido sostenido por investigadores, organismos internacionales, nacionales y organizaciones indígenas, la necesidad de contar con estadísticas confiables acerca de los grupos indígenas a partir de las cuales se puedan diseñar políticas específicas. A fin de construir un consenso en la formulación de la pregunta a incluir en la cédula censal se conformó un equipo de trabajo.

En el censo 2001 la inclusión de un bloque sobre equipamiento del hogar se origina en el decreto presidencial de abril de 1999 que considera de suma trascendencia la incorporación al Censo Nacional, la temática del uso de tecnologías informáticas. El objetivo es conocer y evaluar con precisión los comportamientos de la población en esta materia, dado el impacto que estas tecnologías producen en la educación, en el empleo y en la calidad de vida.

Por último, la cuarta temática incorporada al censo 2001 fue la pregunta sobre el entorno en que se ubica la vivienda. La innovación se plantea en términos de relevar aspectos constitutivos del ambiente en que se desenvuelven los individuos en un sentido más amplio, no acotando el estudio a la vivienda como único ámbito de desarrollo. Si bien no existen normas legales que reglamenten la inclusión de estos aspectos, se observa una creciente importancia de la temática medioambiental a nivel internacional en las últimas décadas. Esto se refleja en las Conferencias Internacionales realizadas sobre el tema a partir de la década del '70, en las que Argentina participó asumiendo compromisos internacionales. En esta perspectiva la incorporación de variables que permitan producir información que de cuenta de las condiciones del hábitat se corresponde con la importancia que adquiere el tema.

El análisis precedente respecto a cada uno de estos temas da cuenta de una raíz común que opera sobre los procesos de definición de dimensiones específicas a ser incluidas en la cédula censal; siendo el Estado el gran protagonista en este proceso. Su protagonismo no es sólo en términos de aparato institucional productor de información, sino que otras esferas estatales se hacen visibles en este proceso. Por un lado las reglamentaciones y decretos de los poderes ejecutivo y legislativo determinan algunos de los temas que deben necesariamente incluirse en la medición censal. Por el otro la presencia del Estado en el ámbito internacional lo condiciona a la producción de información sobre temas vigentes y de relevancia en ese nivel.

8. Conclusiones

La producción de información, atravesada por un discurso positivista científico, asume un carácter legítimo y objetivo presentándose con un valor de verdad inobjetable. Sin embargo este discurso no da cuenta de otros factores que también intervienen en este “proceso objetivo” como ser el marco legal, el marco internacional, el marco institucional y la sociedad en su conjunto.

La construcción de la legitimidad de la información estadística oficial, además de apoyarse en el carácter científico, recurre a la conformación de espacios de intercambio abiertos a actores externos al INDEC. Este proceso adquirió mayor importancia en la preparación del censo 1991, momento en que se desarrollaron múltiples talleres; a pesar de la apertura de los canales de participación fueron escasas las sugerencias incorporadas en la cédula definitiva, primando el carácter estable de la boleta censal. En ocasión del censo 2001, enmarcado en un Estado debilitado en sus funciones inclusivas tanto en términos sociales, económicos como políticos; el aparato institucional restringió los espacios de participación dificultando la construcción de consenso.

La cédula censal como resultado de la interrelación entre INDEC, otras instituciones estatales, organismo internacionales, grupos minoritarios (indígenas y discapacitados), leyes vigentes e investigadores; ha experimentado cambios en los dos últimos censos. En cada contexto particular se presentan necesidades y demandas que se problematizan en tanto que, ciertas clases, organizaciones, grupos o, incluso, individuos estratégicamente situados creen que puede o debe hacerse “algo” al respecto de cuestiones específicas y están en condiciones de promover su incorporación en la agenda estatal de los problemas socialmente vigentes (Oszlack: 1978) Tal es el caso de la preocupación por captar la condición de actividad de las mujeres en el censo de 1991, grupo que hasta ese momento no era demasiado visible en las estadísticas censales, así como la situación de los indígenas y los discapacitados en el censo 2001. El reconocimiento de estas dos últimas poblaciones tiene su correlato en el ámbito legal con la sanción de las leyes que reglamentan la obligatoriedad de la medición de las mismas. Esta medición refuerza la idea de visibilidad de una realidad social que reclama “hacerse visible” en la estadística estatal, asumiendo que ser registrado a través de la cédula censal significa ser reconocido por el Estado y la sociedad.

La elaboración de la cédula censal por parte del INDEC, principal institución en la producción de información estadística, remite al modo en que el relevamiento se conforma y legitima socialmente a través de procesos internos y externos; en este sentido la participación de actores externos al aparato estadístico constituye un elemento central.

Bibliografía

- CEPAL: **América Latina: Aspectos conceptuales de los censos del 2000**, CELADE, Serie Manuales, Chile, 1999
- CEPAL: Informes de los Seminarios realizados en apoyo al diseño y preparación de la ronda de censos de los años noventa, Documento de distribución restringida, sin lugar de edición, 1993
- Giusti, A.: Realidad social y realidad estadística: desafíos del censo 2001 en IV Jornadas Argentinas de Estudios de Población, AEPA, 2001
- Giusti, A.: Aspectos conceptuales relativos a la evaluación de la calidad del censo en “**Censo Nacional de Población y Vivienda . Serie J N°2**”, INDEC; Buenos Aires, 1997
- INDEC: “**Aquí se cuenta**”. Revista informativa del Censo 2000, N°1, junio 1998
- INDEC: “**Aquí se cuenta**”. Revista informativa del Censo 2000, N°3 y N°4 , junio 1999
- INDEC: “**Aquí se cuenta**”. Revista informativa del Censo 2001, N°5, junio 2001
- Massé, G. y Gauna, M. : “Primera Encuesta Nacional de Personas con Discapacidad (ENDI) de Argentina. Su potencialidad para el estudio de la población con discapacidad” ponencia presentada en Congreso Internacional sobre Mujer y Discapacidad. Valencia, España, 27 de febrero al 1 de marzo de 2003.
- Merllié, D.: “*La construction satatistique*” en Champagne, P., Lenoir, R., Merllié, D., Pinto, L. en *Initiation a la pratique sociologique*, París, Dunod, 1989 citado en Otero, H.: “Investigando investigadores del pasado. Estrategias teórico-metodológicas para el estudio de los censo nacionales de población de la Argentina moderna”, en Wainerman, C; Sautu, R (comp.), *La trastienda de la investigación*, B. A., Tercera edición ampliada, Ed. Lumiere , 2001
- Naciones Unidas: **Principios y recomendaciones para los Censos de Población y de Habitación**, Nueva York, Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales Internacionales, 1980
- Naciones Unidas: **Principios y recomendaciones para los Censos de Población y de Habitación**, Nueva York, Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales Internacionales, 1998
- Oszlak, O. “**Formación del Estado en América Latina. Elementos teórico-metodológicos para su estudio**”. En: Estudios Cedes, Vol 1, Nro 3. Bs. As. 1978
- Oszlak, O.: **La formación del Estado argentino. Orden, Progreso y Organización Nacional**. Editorial Planeta, Buenos Aires, 1997.
- Otero, H.: “Estadística censal y construcción de la Nación. El caso argentino, 1869-1914”, en **Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana “Dr. Emilio Ravignani”**, n°16-17, Buenos Aires, segundo semestre 1997 y primero 1998
- Otero, H.: “Demografía política e ideología estadística en la estadística censal argentina, 1869-194”, **Anuario del IEHS**, N°14, IEHS, Tandil, 1999
- Otero, H.: “**Investigando investigadores del pasado. Estrategias teórico-metodológicas para el estudio de los censo nacionales de población de la Argentina moderna**”, en Wainerman, C; Sautu, R (comp.), *La trastienda de la investigación*, B. A., Tercera edición ampliada, Ed. Lumiere , 2001
- Passeron, J-C.: **Le raisonnement sociologique. L'espace non-poppérien du raisonnement naturel**, Paris, Nathan. Cap 5 : “Lo que se dice y lo que de él se dice. El lenguaje de las variables y la interpretación en ciencias sociales”, versión castellana, 1991