
Anexo VII.1
Invitado: Francisco Javier Labbé, Ex Director INE
Fecha: 27 de mayo, 2013



Asisten:

- ♦ Los 5 miembros de la comisión externa
- ♦ O.Ferreiro (INE, secretario ejecutivo comisión externa) y M.Guerrero (INE, a cargo de la memoria del censo y apoyo a comisión)
- ♦ J.E.Coeymans (actual Director INE), previa consulta al invitado.
- ♦ F.J.Labbé y su abogado.

► **Introducción**

Se presenta a cada uno e los integrantes de la comisión. Se aclara que el producto del trabajo de la comisión será de carácter público así como también el contenido de la audiencia.

Francisco Javier Labbé (FJL) comienza indicando que tenía mucha expectativa en el llamado de la comisión; que, al mismo tiempo, tiene mucha confianza en el trabajo de ésta; y que, finalmente, espera que su trabajo y el de la fiscalía puedan colaborar a limpiar su nombre.

Indica que por su situación fue aconsejado de ser acompañado por su abogado a esta audiencia.

Se le solicita pueda indicar sobre la situación que encontró al llegar al INE y el estado de avance del censo en ese momento

- FJL relata que llegó al INE a fines de octubre de 2010 como Director Transitorio Provisional.
- Encontró en el INE, en general, un conjunto de temas de organización interna que había que ordenar. Por ejemplo, encontró atraso en temas computacionales: se usaban software diferentes que no conversaban entre sí. Por ejemplo, encontró ineficiencias en el uso de propiedades: muchos arriendos que podrían reemplazarse por un nuevo edificio y que significarían ahorros de recursos para la institución, etc.
- Su gestión apuntó a modernizar la institución que culminaba con su autonomía, que era el aspecto más clave. FJL dice que no entendía que una institución que midiera los resultados de las políticas públicas dependiera de otra que las implementaba, configurando un claro conflicto de interés.
- Por lo tanto, su proyecto central era la autonomía y eso lo aprobó el Presidente.
- Y a su vez, venía el censo. El primer trabajo se había realizado en 2008. Indica que cuando llegó, no está seguro, si ya habían pasado 4 o 5 directores del censo. En ese minuto estaba como director del censo Eduardo Castro y se estaba en la etapa de planificación del pre-censo que se realizaría el año 2011.

Sobre el pre-censo

- Indica que estando a mediados de 2011, se empieza a preguntar –como algo personal- cómo iban a hacer el censo. Venía todo el proceso y la planificación pero su gran preocupación apuntaba a si se iba a contar con los recursos necesarios, fundamentalmente censistas. Y a petición de él, el INE hizo un cálculo respecto del número de censistas requeridos, considerando la experiencia del censo anterior más la experiencia que tenía Eduardo Carrasco.
- A propósito de esto, ya había renunciado Eduardo Castro. Había traído antes a Eduardo Carrasco como asesor, quien, a su juicio, tenía gran experiencia en los censos. Había dirigido el censo de 1992 y había sido asesor principal del censo de 2002. Lo nombra como director del censo en junio de 2011.
- Las cifras de censistas iniciales eran de 500 mil pero las estimaciones crecieron finalmente a 650 mil. FJL dice que esto le pareció una cifra gigantesca. Comenzó a hacer preguntas sobre

cómo los iban a conseguir y cómo los iban a capacitar. Al mismo tiempo comienza a hacer preguntas sobre el censo anterior en esta materia y se da cuenta que no había mucha información, no había una historia censal. Y entonces se pregunta por qué seguimos haciendo un censo artesanal, basado en voluntarios, y en el que no se tenía la seguridad de contar con ellos. Del censo pasado se decía que como a las 10,30 se había tenido que llamar a los militares por la falta de censistas y que había algunas áreas como Valparaíso o un par de comunas en Santiago que no se habían alcanzado a cubrir, o bien en el sur por problemas con las lluvias. ¿Por qué seguimos entonces con un proceso que me sonaba a todas luces artesanal? indica FJL.

- En ese momento (julio-agosto de 2011) dice que empezaron a meterse a Internet, a averiguar. Habló por teléfono con un asesor internacional del INE, que fue Director de Statistics Canada, Jacob Ryten, quien le explicó que estaba la opción de un censo de derecho. Comenzaron a averiguar y se encontraron con que en A.Latina no más de 4 o 5 países seguían haciendo un censo de hecho; todos había migrado hacia un censo más profesional. En ese momento Uruguay estaba optando por esta modalidad y venía Paraguay. Estaban quedando en la modalidad anterior Argentina, Bolivia, Guatemala, Panamá (puede que se le escape algún país, indica). México y Brasil hicieron un censo combinado (para caracterizar a la población utilizaron muestras con un formulario grande y uno más resumido para todo el país).
- En ese momento, entonces, tomando las virtudes y defectos de cada tipo de censo, él toma la decisión.
- En el caso del censo de hecho, la virtud es que se comunica que en un día se hace el censo y habrá pocos moradores ausentes porque las personas esperan a los censistas en sus casas en un día feriado. Pero en un censo de hecho habrá un problema de cobertura, porque no se podrá resolver el problema de que falten censistas, pues esto se hace en un día y, por lo mismo, se está muy vulnerable a lo que ocurra en dicho día como fenómenos climáticos adversos, terremotos u otros. Otro problema del censo de hecho para FJL es que hay un problema de baja calidad, porque no es posible tener un sistema de control, no hay un proceso de aprendizaje en el tiempo y hay problemas porque la gente no está suficientemente capacitada.

Los censistas son los estudiantes de 3º y 4º medio más los profesores, los funcionarios públicos y municipales más otros voluntarios. Pero el día del censo no se puede tener la seguridad de contar con ellos. Y no se puede tener a censistas capacitándose una semana antes como si ocurrió en gran parte de los casos con el censo de 2012.

- El gran problema de un censo de derecho es que ya no se encuentran las personas en sus casas y se va a tener una mayor proporción de moradores ausentes. Se puede hacer un tremendo esfuerzo para disminuir los moradores ausentes, y de hecho así se hizo. Pero uno se encuentra con dificultades asociadas al temor a la criminalidad. En muchos edificios los conserjes no dejaban entrar o en muchos condominios. Fue muy difícil en el barrio alto encontrar a las personas, porque las personas no estaban y en estos sectores incluso no se encontraban los fines de semana.

Sobre la decisión del cambio de la modalidad del censo, ¿fue una decisión adoptada al interior del INE? ¿O bien, por una cuestión de jerarquía, esto se toma en la Comisión Nacional Censal?

- La gestación de la decisión comenzó por una preocupación de FJL que fue conversada con Eduardo Carrasco, quien tenía la experiencia en censos, y también fue discutida con Mariana Alcérreca, quien actuaba como gerente de la institución.
- Una decisión de cambio requería contratar personas y esa magnitud era relevante, estimando en \$12.500 millones, alrededor de US\$6,5 millones, el presupuesto adicional requerido.
- En agosto de 2011 (hacia fines de mes), indica, toman la decisión de cambiar la modalidad de censo y proponerle al Presidente este cambio, el que fue aceptado.
- Se hizo la presentación al Presidente incluyendo la petición de recursos, argumentando que el cambio de la modalidad le ahorraría al país el costo de un feriado, cercano a los US\$200 millones (con una tasa de impuestos de 20% implicaban para el erario nacional US\$40 millones). Y con ese argumento se justificó el cambio.
- Nota: FJL indica que cuando comenzaron a discutir el concepto de autonomía al interior del INE, miraron el modelo del Banco Central y lo usaron como referencia. En ese esquema existe la figura del gerente y FJL indica que, entonces, decidió comenzar a funcionar con este esquema y, Mariana Alcérreca asumió esa función. Ella había estado antes en el INE y conocía a la institución como para asumir la gerencia, señala FJL.

¿Qué medidas específicas se adoptaron para adaptarse al cambio de modalidad de censo?. ¿Rediseño de cuestionario? ¿Pruebas de terreno?, considerando que el pre-censo se había hecho considerando la modalidad de hecho. ¿Fue suficiente el tiempo de preparación? La decisión, ¿fue adoptada al interior del INE o en la comisión nacional censal?

- Lo que se hizo fue trabajar fuertemente en la adaptación de cuestionario, principalmente porque la pregunta ya no era dónde durmió en la noche anterior sino que cuál era su residencia habitual. Se hizo el proceso con las mismas personas que habían elaborado el cuestionario original. Se tomó en cuenta la información que había en Brasil, México o Uruguay, no más que eso. No recuerda que se hubiera hecho más que una prueba pequeña. Indica que los detalles deben preguntarse a Eduardo Carrasco.

¿Cómo fue el proceso de contratación y selección de personal? ¿no pareció relevante hacer un piloto?

- Se llamó a licitación. Finalmente se adjudicó a trabajando.com.
- Se hizo a través de esta empresa la publicidad y el llamado a participar. Su preocupación principal era no tener postulantes suficientes porque la tasa de cesantía era baja. Se decidió pagar una cifra de \$300 mil mensuales para censistas y \$330 mil mensuales para supervisores. La primera sorpresa es que, contrariamente a lo que se pensaba, se tiene un total de 312 mil postulantes (para 12 o 13 mil censistas y 2 a 3 mil supervisores) y entonces se les da vuelta el problema: ¿cómo hacer la selección para que no hubiera crítica?.

- Definieron hacer un proceso completamente transparente, a partir de determinar un conjunto de exigencias (que las personas fueran de la comuna, por ejemplo) para que la selección la hiciera la misma empresa que ganó la licitación.
- Una vez que empezaron a llamar a los seleccionados, viene la segunda sorpresa: las personas no estaban interesadas (9 de cada 10).
- Lograron llenar, no obstante, las vacantes, salvo en la zona minera del norte (Antofagasta) donde finalmente concluyeron el levantamiento con la ayuda del Ejército.
- Preguntado al respecto indica que no fue un tema relevante en la discusión que tuvieron el hacer una prueba piloto.

¿Hay alguna copia de la presentación que se le hiciera al Presidente?

- Había una copia pero la tenía en el computador incautado.
- Debería estar en el INE. También la tenía Mariana Alcérreca. Quien debe tenerla es Raúl Sepúlveda.

¿Hubo alguna planificación especial al haber cambiado la modalidad de censo y al no haber hecho un piloto?

- FJL indicó que evidentemente cambió la planificación y también hubo cambios en la capacitación.
- Se tomó la decisión de comenzar el 9 o el 12 de abril, no recuerda bien. Y se planificó en conjunto con los directores regionales. El piensa que ahí se cometió un error al dividir Santiago en 4 zonas pensando que eran equivalentes a 4 regiones. Pero en el proceso se dieron cuenta que en las regiones los encargados tenían su “ejército”, sus propios funcionarios, y no así en el caso de los encargados en la Región Metropolitana. Y se comenzó a notar el problema básicamente en el Barrio Alto de Santiago, tanto por el problema de la planificación anterior, como por problemas con la persona encargada de esa zona. A los 20 días ya se detectó el problema y además de cambiar al encargado, se dividió la Región Metropolitana en 8 zonas y se puso a personal del INE.
- No era lo mismo ir a censar a zonas de clase media o popular que en el Barrio Alto. Las personas más humildes abren la puerta con facilidad. En el Barrio Alto es distinto; hay temor, cuidado. FJL dice que se involucró mucho e incluso censó. En muchas casas no se abría la puerta y el censo se hacía a través de la reja.
- Los jefes de cada zona de la Región Metropolitana provenían del INE, eran personas con experiencia profesional en levantamiento.

¿No era este último un problema que debía ser conocido para el INE?

- FJL indica que, por lo menos cuando él estuvo ahí, no. Pensaron que iban a tener problemas pero nunca que iba a ser tan complejo.

- Indica que habían previsto la importancia de que fueran con la vestimenta e identificación apropiada y se hizo mucha promoción de que se podía verificar la identidad de los censistas. Cree que desde ese punto de vista el proceso fue muy exitoso. No hubo más de dos casos de asaltos o intentos de robo haciéndose pasar por censistas, lo que para una operación de esta envergadura es muy bajo.

Sobre el control del trabajo de campo y la supervisión

- FJL al respecto indica que él entiende que había 5 o 6 censistas por un supervisor y que éste debía supervisar el trabajo del censista en terreno.
- Además, había un control computacional para monitorear el avance y, a través de éste, fueron constatando que el avance en viviendas iba bien.
- Indica que cada día se monitoreaba la información del sistema y se detectaban atrasos a nivel regional y comunal. A partir de esta información se contactaba con el director de cada región y, así, cada región a su vez, enfrentaba las diferentes situaciones con una estrategia propia.

Sobre los resultados

- Los resultados indican un total de 5.648.488 viviendas censadas, lo que se descompone en 5.643.963 viviendas particulares y 4.525 viviendas colectivas.
- De las 5.643.963 viviendas particulares, 4.949.851 corresponden a viviendas particulares ocupadas y 694.112 a viviendas particulares desocupadas (estas últimas incluyen segundas viviendas de temporada, para arriendo, para venta, etc.).
- De las 4.949.851 viviendas particulares ocupadas, 4.776.064 corresponden a viviendas con moradores presentes, con un informante válido (no servía una empleada doméstica para estos efectos); y 173.787 corresponden a viviendas ocupadas con moradores ausentes, que se visitaron en varias oportunidades sin encontrar un informante válido.
- En total, las 5.643.963 viviendas particulares censadas correspondieron a una cobertura del 101,2% de las viviendas particulares registradas en el pre-censo. Este mayor porcentaje se debe a que entre el período del pre-censo y el censo transcurrieron entre 8 y 15 meses dependiendo del inicio del pre-censo en cada región. Su estimación es que entre el pre-censo y el censo, en promedio hubo un crecimiento en el número de viviendas del 2,7% anual en el país. Por supuesto, hubo diferencias importantes a nivel geográfico: Alto Hospicio tuvo una tasa anual de 5,65%; La Serena de 4,2%; Calle Larga 5,7%; La Cruz 5,9%; Las Cabras 6,7%; Pichilemu 5,7%; Maule 11%; San Pedro de La Paz 6,8%; Puerto Montt 5,3%; Quellón 5,9%; Santiago 7,2%; Lampa 8,9%.
- Luego, en términos de cobertura de vivienda no hubo un fracaso.
- En términos de población, las 4.776.064 viviendas ocupadas con moradores presentes sumaron un total de 15.621.622 personas. Si se adicionan las 137.307 personas asociadas a 4.525 viviendas colectivas, se llega a un total de 15.758.929 personas censadas.
- La población de las 173.787 viviendas ocupadas con moradores ausentes se estimó en 583.251

personas, siguiendo los criterios con los que se han hecho la mayor parte de los últimos censos y que están de acuerdo con las recomendaciones de CEPAL, según FJL (ver documento DDR/3, 2009). Cita también documento del censo de Uruguay y de Brasil.

- Incluso en el censo de Uruguay las imputaciones alteraron la base de microdatos del censo, cuestión con la que él está en desacuerdo; y en el caso de México para la imputación de moradores ausentes se consideró un número redondo de personas por vivienda (3) independientemente de la zona que se tratara.
- Preguntado por si en el caso de moradores ausentes se había “estimado” o “imputado”, indica que hubo un proceso de imputación en el que a la vivienda que tenía moradores ausentes se le consideró una zona o área de iguales características a aquella en la que vive, en las variables que se pueden imputar, no en todas. Pero FJL solicita que los detalles le sean preguntados a Eduardo Carrasco.
- Luego, viene el tema que para él resulta más conflictivo. Hay un crecimiento en el número de viviendas que no está medido en pre-censo, aún si es que este último hubiera sido perfecto. Se trata de viviendas que no se sabe dónde están. ¿Qué fue lo que se hizo?. Lo que indican los organismos internacionales es que las series se deben hacer comparables.
- Para justificar lo realizado utiliza un ejemplo. Imagínese un área extrema de una ciudad en la que en el pre-censo se miden todas las viviendas que existen pero que en dicha oportunidad hay una vivienda en construcción. Esa vivienda o edificio, se termina. En el caso de un censo de hecho, al censista la instrucción que se le entregaba era censar una determinada manzana o calle dentro de ciertos límites. Dicho censista cuando se encuentra con esta nueva vivienda la censa, porque no tiene numeración. En nuestro censo de derecho, en el que las viviendas tenían su numeración, al censista se le dice ud. debe censar las viviendas de la calle XX en los números específicos; y este censista no va a censar la nueva edificación.
- Preguntado por si lo que estaba diciendo era si es que había una instrucción directa al censista de limitarse solo a las viviendas del pre-censo FJL señala que no sabe exactamente cuál era la instrucción precisa. Entiende que ésa era la instrucción y se le pedía al censista de todos modos traer la información nueva de campo que pudiera levantar. Pero FJL indica que el censista debía cumplir con su trabajo y su rendimiento diario y eso es lo que hicieron. Más aún cuando el país había pasado por años de crecimiento bajo. Y en 2010 se hablaba de una burbuja habitacional, y de un crecimiento importante. Con estos antecedentes a FJL le pareció que debía ser considerado. ¿Cómo se procedió? A nivel de cada comuna se calculó la diferencia entre el número de viviendas del pre-censo y las del censo de 2002. Esto es lo que a nivel total da una tasa anual de 2,7%. El año 2010 y 2011 Chile había crecido al 6% y además se hablaba de una burbuja inmobiliaria. Para cada comuna se calculó la tasa de crecimiento entre el pre-censo y el censo de 2002 y a ello se le restó lo logrado en el censo. El número a nivel de todo el país fue de 88.540 viviendas. Surgió la pregunta, ¿cómo imputamos? Se dijo, tómesese al azar una vivienda de la comuna. Estas viviendas fueron luego imputadas con su población en función de su comuna.
- En resumen, la población censada fue de 15.758.929 personas; la población en viviendas con moradores ausentes fue de 583.423; y la población estimada de viviendas no logradas fue de 292.423. Con esto se llega a una población censal estimada de 16.634.603 personas.

- A continuación FJL indica que sobre esta materia quiere ser muy claro pues está su honra de por medio: la instrucción que él dio es que este proceso tuviera códigos de tal manera que sobre la base de datos que ya incluye correcciones de consistencia, se puso el código 1 a la población imputada por moradores ausentes y un código 2 a la población imputada por viviendas no logradas. FJL fue enfático en solicitar que se especificaran los códigos precisamente porque en el caso de la imputación por viviendas no logradas se podría entender erróneamente que había una suerte de clonación. Y es precisamente por ello, indica, que presentó ante el Fiscal una solicitud de incautación de la base de datos del INE (el 8 de mayo de 2013) para evitar que alguien pudiera manipular esa base de datos y romper su instrucción.
- Preguntado por literatura o antecedentes internacionales sobre este tipo de ajuste, indica que no tiene, salvo el requerimiento internacional de la comparabilidad.
- A su entender, están las 4 bases de datos. La base de datos pura, la base con consistencias, y, finalmente la base de datos con las marcas que él instruyó.
- Recuerda que se licitó el trabajo de imprenta y lectura de formularios a Morgan y su empresa socia. Este consorcio fue enviando las bases de datos a FJL. Estas llegaban al escritorio de sus secretarías con un informe. La instrucción que tenían sus secretarías era enviárselas de inmediato al jefe de informática, Carlos Abarzúa. Indica que nunca tocó un registro o un disco, porque de computación no sabe nada, cuestión que podría ser corroborada por sus secretarías. Una vez que se ingresaban los CDs, la información se enviaba al área censo.
- Toda la información escaneada se encuentra en la base original.
- Preguntado por la magnitud que alcanzaron las viviendas desocupadas indicó que también fue objeto de su preocupación y que puede haber algún error ahí, pero también le pareció coherente con el caso de un país que se estaba desarrollando.

Sobre la presentación de resultados

- Sobre la publicación de presentación de resultados, se le indica que en ella se refiere a población censada de manera incorrecta.
- Indica que los datos de la población del país que se usan no son los datos censados sino que los que posteriormente trabajan INE y CELADE. El censo sirve para, primero, caracterizar la población para hacer las políticas públicas y para preparar el gran marco muestral con que se hacen las encuestas posteriores.
- Los datos en 2002 fueron 15,1 millones y las cifras finales fueron las de CELADE, de 15,7 millones.
- Sobre lo indicado en la publicación FJL indica que se trata de un error comunicacional o de redacción.
- Indica, al respecto, que hay un trabajo de Juan Chackiel (a quien de paso señala que también le consultó sobre el cambio de la modalidad de censo) en el que indica, al final, que en muchos censos de América Latina se presenta como censada la población estimada. Al ser requerido por este trabajo indica que lo encontró en Internet.

- Preguntado nuevamente por qué no se dijo en la presentación de resultados esta vez de agosto de 2012, recién terminado el censo, que estas cifras incluían las imputaciones, FJL señala que ha buscado en todos los censos de los países grandes de América Latina y en ninguno de ellos ha encontrado información sobre los moradores ausentes.

Sobre el informe del consultor Arriaga

- FJL señala que se invitó al Sr. Arriaga a conocer el censo de derecho de Chile –así como a muchos durante el desarrollo del censo- y él emitió un informe en el que señala que faltarían 200 mil hombres porque la tasa de masculinidad (número de hombres/número de mujeres) había caído de 0,965 a 0,95.
- FJL indica que estuvo mirando el censo de México y encuentra que allí ocurrió exactamente lo mismo, con la misma tasa que Chile. Y, señala, que la razón sería que el sexo débil aparentemente no es tan débil y que, a medida que pasan los años, la esperanza de vida de la mujer ha ido creciendo respecto de la del hombre, generando este resultado.
- Además, indica que 200 mil personas es nada en relación con lo que se va a encontrar como omisión de población. La omisión censal de población en Chile va a ser mucho más alta, señala. De hecho ya tenemos un 3,5% de población en viviendas con moradores ausentes y eso es parte de la omisión. Si a esto se le agrega el resto, se tendrá una omisión alta.

Comentarios finales

- En términos de cobertura de viviendas, se trata de un censo con una alta cobertura.
- En términos de la calidad de la información, FJL puede dar fe que ha habido una alta calidad.
- En términos de cobertura poblacional, ha habido un problema pero no sabe cuál es la tasa que calculará finalmente INE con CELADE.
- Preguntado por la caracterización que proveerá el censo, señala que “la caracterización de la población chilena con 15,8 millones de encuestas es una con cero error”.
- FJL piensa que no tiene sentido para el futuro aplicar el cuestionario completo a todo el país y tal vez se pueda considerar más adelante una solución como la aplicada por México, con un cuestionario corto aplicado a toda la población y un cuestionario largo sobre una muestra.
- FJL quiere dejar constancia que técnicos en censo hay muy pocos. En CIPER y otros lados se ha hablado que dejó fuera a los técnicos. Pero ninguno era técnico en censos. Y a quienes excluyó fue a dos personas, Marcela Cabezas, la subdirectora, y al sociólogo Andrés Bustamante. Por lo tanto, agrega, eso de que se dejó fuera a los técnicos “es cuento”.
- Además, en CIPER se dice que ellos no tuvieron acceso al proceso diario de información del censo, pero Mariana Alcérreca se desdice e indica que llevaban la cuenta al día. Cree que hay ahí una cantidad de desinformación y juicios de valor que, gente sería como los miembros de la Comisión, debiera estudiar bien para constatar la inconsistencia que hay en la acusación que se le hace.

- Finalmente indica que jamás ha pretendido manipular cifra alguna; ha tratado de ser consistente con lo que le pareció era correcto realizar con la información que tenía. Más aún, en el entendido y dejando claramente estipulado que las bases de datos tenían que estar claramente separables para el trabajo de la institución y su trabajo con Naciones Unidas.

Al concluir se le solicita si pudiera entregar una versión escrita de lo mencionado durante la entrevista. FJL asiente e indica que lo preparará y enviará posteriormente.

FJL concluye agradeciendo la invitación de la comisión, indicando que hasta la fecha no ha dado declaraciones a la prensa porque necesitaba participar de esta comisión externa que sabe que va a ser seria, porque conoce el prestigio de muchos de los que la conforman y porque van a poder entender de lo que se está hablando.

Anexo VII.1.1
Documento enviado a la Comisión por F.J.Labbé
y recibido por ésta con fecha 4/6/2013

PROCESOS

INFORME PROCESO CENSAL 2012

Francisco Labbé Opazo

Los motivos por los cuales acepté el desafío de dirigir el Instituto Nacional de Estadísticas a partir del 15 de Octubre de 2010 a petición del entonces Ministro de Economía Sr. Juan Andrés Fontaine:

1. Posicionar la Institución según estándares internacionales de países desarrollados
2. Modernizar la institución en todos sus niveles
3. Hacer del INE una institución visible para que sus estadísticas estén al servicio público y sean una herramienta, primero, en el ámbito social-gubernamental para el diseño de políticas públicas y, segundo, en el ámbito académico y privado para el desarrollo e implementación de proyectos que puedan lograr un impacto positivo en la sociedad chilena. Al llegar a la institución, me di cuenta de que la cantidad de información que se manejaba era riquísima, enorme y variada y de lo útil que podría ser hacerla explícita a nuestros estudiantes y profesionales. Con el fin de hacer del INE una institución visible, era necesario trabajar e implementar protocolos de imagen y comunicación.
4. Por último y tal vez uno de los pilares más importantes de mi decisión: hacer del INE un organismo autónomo, con independencia, que se ajusta precisamente dentro del marco de los países de la OCDE, organismo que establece la autonomía técnica y profesional como uno de sus requisitos para ser parte de esta organización. El proyecto de ley que entrega autonomía al Instituto Nacional de Estadística, hoy en el Congreso Nacional fue iniciado e implementado a nivel ministerial y gubernamental exclusivamente bajo mi dirección y especial preocupación y es un tema que traté y gestioné personalmente con los países miembros de la OCDE, con el Sr. Presidente de la República y con el Congreso en Chile.

A mi ingreso a la institución tuve la preocupación y el respeto por su personal tal que no cambié ni pedí renuncia alguna. Le solicité a quien había sido el jefe de gabinete de la directora anterior que continuara en ese cargo sin preguntarle su posición política a pesar de ser ese posiblemente el cargo de mayor confianza para un director. Conmigo llegaron solo dos profesionales: Mariana Alcérreca, como asesora de gestión y Sebastián Mathews como asesor de comunicaciones y relaciones públicas.

En enero tuvimos una bilateral con el Sr. Presidente de la República en la cual le planteé 6 modernizaciones para el INE:

- 1.- Autonomía institucional similar a la del Banco Central
- 2.- Proyectos de infraestructura para Santiago y regiones
- 3.- Apertura del INE hacia la comunidad académica y profesional
- 4.- Reorganización administrativa de la institución

INFORME PROCESO CENSAL 2012

Francisco Labbé Opazo

5.- Búsqueda de eficiencia en todos los procesos

6.- Modernización de la infraestructura tecnológica

Además de estas modernizaciones estaba el proyecto censo.

Aprobado el plan por el Sr. Presidente lo primero que hicimos fue reorganizar el sistema administrativo en un esquema similar al del Banco Central, creando de hecho una gerencia de la institución para la gestión interna que quedó a cargo de Mariana Alcérreca, y el equivalente al Concejo del Banco Central, función que asumí yo.

El proyecto censo se había iniciado en el 2008 y a mi llegada ya se habían producido cuatro cambios de Jefe del proyecto estando en ese momento a cargo el sr. Eduardo Castro. La operación censal estaba en la etapa de inicio del levantamiento del precenso, el que se inició por razones de clima en las regiones del extremo sur en enero del 2011 y continuó en los meses siguientes, finalizando con las regiones afectadas por el terremoto para darles tiempo para su reconstrucción. El precenso finaliza en la última región a fines de octubre de ese año. El sr. Castro renuncia en Junio y le pido a Eduardo Carrasco que asuma como Jefe del proyecto censo.

Mis preocupaciones sobre la planificación del censo y los requerimientos de recursos en particular la cantidad de voluntarios para el levantamiento se intensifican cuando se me informa que se requerirían más de 650.000 voluntarios que fundamentalmente debían obtenerse de los alumnos de terceros y cuartos medios de los colegios y liceos del país, además de sus profesores. También se requería la colaboración de otras organizaciones civiles y militares y de los funcionarios públicos y municipales. Este contingente de voluntarios parecía difícil de lograr por lo que empezamos a pensar en la posibilidad de contratar personal remunerado en un censo de características diferentes como un censo de derecho. Primero iniciamos un proceso de evaluación interna consiguiendo información internacional de este tipo de censo y sus características y posteriormente invitamos a técnicos de reconocida experiencia en el tema. Conversamos con los señores Juan Chackiel, Dirk Jasper, la señora Magda Ruiz, y nuestro asesor Jacob Ryten, entre otros. No recibimos reparos de ninguno de los consultados, aunque hicieron ver que había que ser cuidadosos con el cambio de concepto desde “donde pernoctó la noche anterior” que es lo que se consulta en un censo de hecho al concepto de “residencia habitual” que es el que se utiliza en un censo de derecho. Parecía claro que había que adaptar el cuestionario y que el levantamiento del precenso no obstaculizaba el cambio pues la información que se registraba permitía sin ningún inconveniente el cambio.

Para mi fue una sorpresa cuando las investigaciones nos mostraron que la gran mayoría de los países latinoamericanos ya habían cambiado o estaban en proceso de cambio hacia un censo de derecho. Quedaban escasos cuatro países que no lo habían hecho, y Chile supuestamente líder en Latinoamérica y miembro de la OECD ni siquiera lo había estudiado. No hubo respuesta alguna. Nadie del cuerpo técnico de la institución se había

INFORME PROCESO CENSAL 2012

Francisco Labbé Opazo

planteado siquiera el problema. En ese momento tomé la decisión de crear a futuro un departamento de censos, como lo tiene el INEGI de México, que se dedicara a estudiar los avances mundiales en el tema y que se hiciera cargo de los 5 o 6 censos que regularmente de realizan en Chile.

Dadas las experiencias internacionales se estimaron las necesidades de recursos financieros adicionales y de recursos humanos para el levantamiento. En términos financieros se estimó una necesidad adicional de \$ 6.500.000 lo que incluía la realización de una encuesta postcensal, pero, a su vez, ya no era necesario el día festivo por lo que ello implicaba para el país un mayor ingreso neto de US\$ 200 millones que es lo que se estima cuesta un día feriado por menor producción y del punto de vista del fisco implicaba una mayor disponibilidad de ingresos del orden de los US\$ 40 millones derivado de la tasa media de impuestos. En términos de recursos humanos estos se estimaron en 15.000 personas distribuidas en 12.000 censistas, 2.000 supervisores y 1.000 jefes de local y otros. Con toda la información que se había obtenido se les presentó a las autoridades políticas la posibilidad del cambio lo que fue aceptado, oficializándose el cambio en septiembre del 2011. Esto implicó el inicio de un trabajo intensivo de la institución de manera de adecuar todos los instrumentos a un censo de derecho, en particular el formulario censal, los manuales de capacitación y la programación de la capacitación. Para ello contábamos además con la experiencia de Uruguay que ya habían iniciado el proceso de levantamiento de su censo y, en particular, los manuales de capacitación. También el cambio implicaba una nueva actividad que era el proceso de reclutamiento lo que obligaba a una licitación abierta, la que se realizó y fue adjudicada a la empresa Trabajando.Com. El cambio tenía un beneficio extra pues permitía entregar a los chilenos mayor seguridad pues ahora los censistas podían disponer de vestimenta ad hoc y una credencial que permitía el chequeo de la identidad del censista; de hecho durante los tres meses de levantamiento del censo solo contabilizamos escasos 2 actos de delincuencia relacionados con el censo, por lo que el levantamiento, tal como lo planificamos fue muy seguro para la comunidad.

El cambio de tipo de censo obligaba también a cambiar la estrategia de comunicación hacia una que explicara a los chilenos acostumbrados a un censo de hecho, el cambio conceptual y a un mayor trabajo comunicacional, particularmente de difusión, para lo cual se contrataron profesionales para ese efecto. A partir del cambio se empezaron a realizar seminarios de difusión a lo largo del país. .

Alrededor de noviembre del 2011 se asigna la licitación de la confección de cuestionarios, portafolios, transporte, implementos, mecanizado, escaneo, entrega de la base de datos y almacenaje de los cuestionarios censales diligenciados a la empresa MORGAN S.A..

También en noviembre del 2011 el Jefe del censo, Eduardo Carrasco viajó a Paraguay como observador del censo de prueba de ese país, realizado fundamentalmente para probar el uso de PDAs para el levantamiento, tema en particular que no nos interesaba mucho, pues nuestra decisión, apoyada por los expertos consultados, fue no usar PDAs lo que a la postre fue una muy buena decisión dado el problema que su uso provocó en el

INFORME PROCESO CENSAL 2012

Francisco Labbé Opazo

levantamiento del censo de Uruguay. En realidad el viaje tenía como objetivo principal obtener mayor información dado que allí participaban expertos de otros países y de organismos internacionales. La información obtenida permitió seguridad de que el censo de prueba no parecía necesario en el caso chileno, pero también trajo la preocupación sobre la obtención de un número suficientes de censistas y supervisores dado que la reciente experiencia uruguaya indicaba que no habían logrado obtener la participación de un número adecuado de censistas. Sin embargo, también era claro que el tipo de personal requerido por Uruguay era diferente al que requeriríamos nosotros dado que ellos iban a usar PDAs para la captura de los datos lo obligaba a un tipo de personal mas calificado en esta materia.

Esta preocupación pareció despejarse cuando la postulación a los cargos demandados superó ampliamente lo esperado, recibiendo una postulación para los tres cargos de más de 310.000 personas de los cuales sobre 280.000 cumplían con las exigencias planteadas. Se seleccionaron 15.000 personas más un 20% para reemplazo. Sin embargo, cuando se inició el proceso de contratación para iniciar la capacitación muchos de los seleccionados indicaron que no estaban realmente dispuestos a participar en el proceso, por lo que se tuvo que continuar con la selección para cumplir con el número deseado. La disposición de postulantes no era homogénea en todas las regiones y comunas del país ya que en las zonas mineras del norte y en el área oriente de Santiago la oferta estaba muy ajustada a las necesidades. De hecho, a lo largo del proceso se evidenció un déficit de censistas en las zonas indicadas las que fueron siendo solucionadas de diferentes maneras.

El levantamiento del censo se inició la segunda semana de abril y ya en las primeras semanas evidenciamos problemas de renuncias de censistas por tener que trabajar sábados y domingos y reclamos de algunos de ellos a través de los medios por tener que trabajar en esos días y en horarios diferentes a los normales a pesar de que ello estaba claramente estipulado en los contratos. La rotación de censistas fue una variable continua a lo largo del levantamiento. También evidenciamos algunos atrasos en la zona norte del país, particularmente en la segunda región, fundamentalmente por no poder disponer de un número adecuado de censistas y en la región metropolitana, en particular en el sector oriente. En este último sector, además de poca disponibilidad de censistas, había un claro problema de gestión por parte de la encargada de dicha zona y de dificultades producto de que no se les permitía a los censistas ingresar a muchos edificios y condominios. Los problemas iban siendo monitoreados diariamente y se iban tomando decisiones rápidas lo que me obligó a dedicarme casi por entero a este proyecto. En el caso de la segunda región contratamos mas personas de la tercera edad y conseguimos el aporte del personal de las fuerzas armadas. En la región metropolitana ampliamos las zonas de 4 a 8 zonas y aumentamos el apoyo a los jefes de zona.

En Chile, hasta el censo del 2002 los censos habían sido censos de hecho, llamándose así a los censos levantados en un día, que se declaraba feriado, con voluntarios y respondiendo a

INFORME PROCESO CENSAL 2012

Francisco Labbé Opazo

la pregunta básica : ¿dónde pernoctó usted la noche anterior? Este tipo de censo tenía la virtud de tener muy pocas viviendas con moradores ausentes ya que las personas esperaban en su casa la llegada del censista, pero presentaba serias deficiencias como la imposibilidad de disponer siempre de un clima apropiado en ese día a lo largo del país u otro imponderable que impidiera o dificultara el levantamiento. Tampoco era posible anticipar la disponibilidad de un número de voluntarios apropiado. Tampoco era posible capacitar adecuadamente a todos los voluntarios como lo requiere el levantamiento de cualquier encuesta seria y tampoco era posible llevar un control adecuado del proceso del levantamiento y corrección de los errores. En ese tipo de censo se lograba normalmente una muy baja cobertura, pocas viviendas con moradores ausentes y mala calidad de la información levantada. Hoy en Latinoamérica quedan escasos países con ese tipo de censo.

El censo del 2012 fue un censo de derecho, llamándose así a los censos que se levantan durante un período de tiempo normalmente de uno a tres meses. Se levanta con personal contratado y capacitado adecuadamente; en este caso una capacitación de una semana. Permite además un aprendizaje durante el proceso y un control adecuado de éste pudiéndose repetir viviendas deficientemente levantadas. Permite alcanzar una elevada cobertura de viviendas incluso superior a las determinadas en el precenso y, fundamentalmente, permite también una elevada calidad de la información recolectada. Como fortaleza está también la posibilidad de brindar mayor seguridad a los hogares ya que permite la identificación y chequeo del censista. La debilidad es la dificultad de encontrar informantes validos incluso después de varias visitas. Por ello, puede ser elevado el porcentaje de viviendas con moradores ausentes especialmente en sectores de altos ingresos y/o de elevado temor a la delincuencia. Se pregunta por la residencia habitual.

También a diferencia de los censos anteriores, en que las viviendas no se entregaban individualizadas y los censistas recibían instrucciones más generales como censar una o dos cuadras específicas sin identificación individual de las viviendas. En el último censo las instrucciones eran precisas de censar las viviendas individualizadas por su número y su calle. Esto, naturalmente, permitió un fuerte control del levantamiento.

Como jefe del censo fue designado don Eduardo Carrasco tras la renuncia del anterior jefe Sr. Eduardo Castro, en junio del 2011. Eduardo Carrasco es Ingeniero Comercial de amplia experiencia. El fue el jefe del censo de 1992 en el gobierno de don Patricio Aylwin y asesor del censo del 2002 en el gobierno de don Ricardo Lagos. El es por lejos la persona que mas sabe de levantamientos de censo ya que el hecho de que se realicen cada diez años hace que se pierda la experiencia específica. Desgraciadamente tampoco en dichos censos se dejó la historia censal. Para este censo del 2012 se contrató a dos periodistas para escribir la historia, lo que servirá para censos futuros.

INFORME PROCESO CENSAL 2012

Francisco Labbé Opazo

En cualquiera de los dos tipos de censos el proceso censal consiste en 5 etapas básicas:

- Planificación
- Levantamiento del precenso
- Levantamiento del censo
- Validación e imputación
- Conciliación censal (INE-CELADE) y entrega de las cifras definitivas de población

A continuación se ofrece detalles en cuanto a la cuarta etapa, correspondiente al procesamiento de la información de validación e imputación de los datos de viviendas, hogares y personas para todo el país.

VIVIENDAS

1. Durante el proceso censal se lograron censar 5.643.963 viviendas particulares y 4.525 viviendas colectivas lo que totaliza 5.648.488 viviendas censadas.
2. De las 5.643.963 viviendas particulares, 4.949.851 corresponden a viviendas particulares ocupadas y 694.112 a viviendas particulares desocupadas (incluyen segundas viviendas, de temporada, para arriendo, para venta, etc.)
3. De las 4.949.851 viviendas particulares ocupadas, 4.776.064 son con moradores presentes (con un informante válido que entregó la información requerida) y 173.787 corresponden a viviendas ocupadas con moradores ausentes (se sabe que están ocupadas y que se visitaron en varias oportunidades sin encontrar un informante válido para entregar la información).
4. Informante válido es aquel residente habitual de 18 años o más. El servicio doméstico no es residente habitual de la vivienda en que presta servicio por lo que no es informante válido.
5. Las 5.643.963 viviendas particulares censadas correspondieron a una cobertura del 101,2% de las viviendas particulares registradas en el precenso. Este mayor porcentaje se debe a que entre el período del precenso y el censo transcurrieron entre 8 y 15 meses dependiendo del inicio del precenso en cada región, por lo que en dicho período se estimó un crecimiento natural del número de viviendas del 2,7% promedio en el país. Este 2,7% es la tasa anual promedio del crecimiento del número de viviendas entre el censo del 2002 y el precenso del 2011.

POBLACIÓN

1. Las 4.776.064 viviendas ocupadas con moradores presentes totalizaron una población de 15.621.622 personas y las 4.525 viviendas colectivas arrojaron un total de 137.307 personas. Esto da un total de 15.758.929.
2. La población de las 173.787 viviendas ocupadas con moradores ausentes se imputaron de acuerdo a los criterios en uso en la mayoría de los países que realizan censos de derecho y basados en recomendaciones internacionales. En este caso la imputación se realizó por sectores de 12 a 15 viviendas asumiendo como población de las viviendas imputadas el promedio de habitantes de dicho pequeño sector. Esta imputación entregó un total de en 583.251 personas. Como esta estimación fue fuertemente criticada, me permito citar documentos oficiales que sustentan lo realizado. El documento DDR/3 del 4 de agosto del 2009 de CEPAL “Recomendaciones para los censos de 2010 sobre cartografía censal, migraciones, enfoque étnico y cobertura censal”, en la letra E. “Otras Alternativas de Evaluación”, punto 2, dice textualmente:

“2. Existen formas de imputación de personas que pueden utilizarse durante la etapa de análisis de consistencia y asignación de información, la que se hace como parte del procesamiento de datos. **Una de ellas, quizás la más conocida, es la imputación de personas a viviendas con moradores ausentes, que aparentemente no fueron encontrados, aun regresando posteriormente, y averiguando con las unidades vecinas.** En cuanto a las viviendas que fueron detectadas al momento de la actualización cartográfica o precenso con moradores presentes y, que al momento del censo estaban ausentes, se podría durante el procesamiento asignarles el número de habitantes por sexo, si fue recogido el dato. De no tener ese dato, otra opción sería asignarles la población de un hogar promedio en la misma zona que se está procesando. Esto es una forma de recobrar población omitida, pero es necesario poner los resguardos de que no se transforme en una medida arbitraria poco transparente. Cabe mencionar que este procedimiento tiene a su favor el hecho de que no implica costos adicionales para los países que hacen precenso, aunque ocurre que hay países que no realizan la actualización de la cartografía en todo el territorio. Por ello, otro punto a su favor es que al recomendarlo como un método de evaluación, es un acicate más para realizar este trabajo de campo antes del censo, pues es una fase clave para el logro de un buen censo. Es probable que ya constituya una práctica muy recurrida que, con miras a recuperar la información con criterios quizás plausibles, se impute personas u hogares completos con características similares a los del área afectada. Estrictamente, al igual que otras correcciones de inconsistencias y asignación de datos, se debería aplicar el principio de transparencia y por lo tanto indicar la cantidad de personas que sean imputados, además de contemplar mantener un respaldo del censo sin corregir, tal como viene del terreno. Por otra parte, para el cálculo del porcentaje de omisión la población así asignada debiera ser parte de dicha medida.”

Mas claro aún, la justificación del por qué en un censo de derecho debe imputarse las viviendas con moradores ausentes lo explica el INE del Uruguay en el

documento “Metodología de estimación de la población total residente en el Censo de Población 2011” (p. 1), que en el punto uno “La omisión censal”, dice

“En un Censo de Hecho, en el que la población se censa en el lugar donde pernoctó la noche anterior, la población residente en viviendas ocupadas con moradores ausentes puede ser censada en una vivienda donde pernoctó la noche anterior al censo pero que no es su lugar de residencia habitual. Por ende, de contabilizarse a la población en viviendas ocupadas con moradores ausentes se estaría incurriendo en una sobre enumeración de individuos.

En un Censo de Derecho es necesario estimar la población residente en las viviendas ocupadas con moradores ausentes, ya que el objetivo es contabilizar lo más exactamente posible la población del país durante el periodo de referencia, manteniendo la comparabilidad con las mediciones realizadas en censos anteriores.”

Esta explicación es un respaldo más de haber imputado en nuestro censo de derecho la población de viviendas con moradores ausentes y el por qué de la crítica, ya que en los censos de hecho, ello no debía hacerse.

En el censo del 2010 de México, en la “Síntesis Metodológica y Conceptual del Censo de Población y Vivienda 2010”, en la página 17 dice textualmente: “Dado que uno de los objetivos principales del censo 2010 es rendir la cuenta mas exacta posible de la población del país durante el período de referencia, es necesario imputar la población residente en las viviendas pendientes, que son las que están habitadas, pero de las que no fue posible captar la información durante el levantamiento, esencialmente por ausencia de sus residentes o bien por su negativa a entregar sus datos”. En dicho censo se tomó la decisión de imputar las viviendas con moradores ausentes considerando un número de 3.00 personas por vivienda independientes de las singularidades de cada zona.

Mas aun en el caso del censo de Brasil del 2010, en el documento “Sinopse do Censo demográfico 2010” del IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), en el apartado “Tratamento dos domicílios fechados” (Tratamiento de las viviendas cerradas) se indica textualmente:

“Motivação

As unidades domiciliares pesquisadas nos censos demográficos e em contagens da população são classificadas em categorias de acordo com a situação de seus moradores na data de referência da coleta, a saber: domicílios ocupados (particulares permanentes ou improvisados); domicílios fechados; domicílios vagos; domicílios de uso ocasional; e domicílios coletivos com ou sem morador. **A operação censitária visa obter informações das pessoas moradoras nos domicílios classificados nas duas primeiras categorias (domicílios ocupados e domicílios fechados)** e nos domicílios coletivos com morador.

Os domicílios classificados como fechados são aqueles que sabidamente possuíam moradores na data de referência, mas que não tiveram entrevista realizada para o

preenchimento das informações do questionário, independentemente do motivo da não realização da entrevista. Nas divulgações de resultados de censos demográficos, os totais da população para cada um dos municípios brasileiros foram sempre divulgados considerando os domicílios ocupados (particulares e coletivos) na data de referência da operação censitária. As informações sobre o número de domicílios fechados, vagos e de uso ocasional, que também são divulgadas, são usadas, juntamente com outras informações disponíveis, para a avaliação da qualidade da cobertura das operações censitárias. **No Censo Demográfico 2010, com o objetivo de quantificar de forma exhaustiva a população brasileira, o IBGE estimou a parcela da população moradora nos domicílios fechados em cada um dos municípios brasileiros. Essa prática é adotada internacionalmente por países como Austrália, Canadá, Estados Unidos, México e Reino Unido.**”

3. Con el propósito de hacer comparables los censos chilenos del 2002 y 2012 y tal como recomiendan los organismos internacionales y como lo dice la metodología de estimación de la población del censo de Uruguay **-cuyo objetivo es contabilizar lo más exactamente posible la población del país-**, se decidió imputar la población de un estimado del 1,5% de las viviendas correspondientes a una parte del crecimiento natural entre el período comprendido entre el precenso 2011 y el censo 2012, que no fueron censadas por no estar identificadas (correspondientes a 88.540). Se decidió imputar esas viviendas para tener una comparabilidad apropiada con el censo anterior, en que, como se ejemplificará mas adelante, **dichas viviendas sí habrían sido censadas.** Este porcentaje de viviendas imputado parece ser una subestimación del crecimiento del número de viviendas en el período, dado que ese porcentaje es un promedio calculado de acuerdo a la construcción de viviendas de los últimos nueve años, período en que la economía chilena estuvo muy afectada por las crisis internacionales. A diferencia de esos años, en el período entre el precenso 2011 y el censo 2012, el país tuvo un elevado crecimiento, hubo la natural recuperación de las viviendas destruidas por el terremoto y pareciera existir consenso de que el país estaba con una elevada actividad de la industria de la construcción ya que se hablaba de la existencia de una supuesta burbuja inmobiliaria. La imputación de esas 88.540 viviendas se realizó en base a una simulación aleatoria de las viviendas de cada comuna con la tasa estimada de crecimiento del número de viviendas de dicha comuna, restándole, naturalmente, las viviendas levantadas realmente por sobre el precenso. De otro modo se habría incurrido en el error de subestimar la población de comunas de gran crecimiento como Maule, Alto Hospicio, Santiago, San Pedro de la Paz y varias otras que mostraban tasas de crecimiento del número de viviendas superiores al 5% anual. Esta imputación entregó un resultado de 292.423 personas. Estas imputaciones, como se explicará más adelante están codificadas en la base de datos, por lo que pueden ser separadas y extraídas para fines específicos. Ahondando más, hay dos razones que justifican esta decisión y que ilustraré con un ejemplo: Supongamos que la calle Arturo Prat de un pueblo entre las calles

INFORME PROCESO CENSAL 2012

Francisco Labbé Opazo

Independencia y Covadonga es asignada a un censista. En dicha cuadra hay 11 viviendas, pero en la esquina de Prat con Independencia el precenso encuentra además un sitio eriazo que durante el período del precenso y el censo se construye con una nueva vivienda y se habita. Si el censo fuera el del 2002 en que se realizó un recorrido post precenso y allí se hubiera detectado dicha vivienda, el censista habría censado las 12 viviendas. Además, dado que en dicho censo que al censista se le asignó censar las viviendas en esa cuadra sin identificación de las viviendas, él habría censado las 12 viviendas. Si el censo fuera el del 2012 en que no hubo un recorrido post precenso y en que al censista se le asignan las 11 viviendas detectadas en el precenso con sus individualizaciones correspondientes, el censista podría no censar la vivienda nueva por no tenerla asignada, por lo que censaría solo 11 viviendas. Por ello la exigencia de comparabilidad que indican los organismos internacionales no se lograría excepto que se estimara el crecimiento de viviendas en el período y se imputara dicho crecimiento. Esto es lo que se hizo y esto es lo que hace comparables los resultados de residencia habitual de los censos 2002 y 2012.

Quisiera agregar que la forma en que se realizan y presentan estas imputaciones varía de país a país. En el documento metodológico de Uruguay mencionado anteriormente, refiriéndose a una de las opciones metodológicas para imputar moradores ausentes, en la pagina 11 se indica textualmente: **“...la experiencia reciente de México y Brasil, países que incluso imputan en los microdatos las personas estimadas que residen en viviendas con moradores ausentes”**. Esto, a mi entender, no es apropiado pues la base de datos pura, con los microdatos, no debe estar contaminada por esas estimaciones. En el censo de Chile del 2012 todas las bases de datos están identificadas con códigos de tal manera que se puede trabajar posteriormente con cualquiera de ellas.

4. En resumen, la población censal estimada alcanzó las 16.634.603 personas que se descomponen en:

Población censada: 15.758.929

Población en viviendas con moradores ausentes: 583.423

Población estimada de viviendas no logradas: 292.423

5. La determinación de la población del país que sirve para los estudios y comparaciones internacionales de datos per cápita, la estimación de las nuevas proyecciones de población para los años siguientes y revisión de las proyecciones pasadas y el cálculo de la conciliación censal son realizadas por el INE conjuntamente con el Centro Latinoamericano de Demografía, CELADE. Para ello y en base a las recomendaciones internacionales de respetar el principio de

INFORME PROCESO CENSAL 2012

Francisco Labbé Opazo

transparencia para los futuros trabajos de uso de las bases de datos, **se codificaron los componentes de la base de datos de tal modo que se pudiera identificar claramente cada uno de los tres componentes. Cabe hacer presente también que la base de datos original del censo sin validaciones ni imputaciones (la base pura) se encuentra también disponible.**

6. En base a lo anterior, la base de datos validada e imputada contiene un código que permite aislar cada componente de la población total:
 - Código 0 identifica a las viviendas particulares y colectivas ocupadas con moradores presentes;
 - Código 1 identifica a las viviendas particulares con moradores ausentes, y
 - Código 2 identifica a las viviendas no logradas cuya población fue estimada.

De esta manera se pueden identificar las viviendas y su población de los tres componentes detallados anteriormente. Con esto se demuestra que contrariamente a lo afirmado, tuvimos la preocupación por la limpieza y transparencia del proceso censal. Todo se realizó de acuerdo a las recomendaciones internacionales que se aplican a los censos de derecho y a metodologías sustentables que parecen adecuadas, flexibilidad que los propios organismos aceptan en función de la realidad de cada país.

Lo anterior destruye las críticas que sugieren que se habrían adulterado las cifras de población inutilizando la base de datos. Las bases de datos están intactas y disponibles. Afirmo categóricamente que no ha existido manipulación alguna. Además, ¿Qué sentido tendría alterar cifras que no definen la población chilena ya que el dato que se usa internacionalmente para comparaciones internacionales y para los indicadores per cápita es el que realizan en conjunto el INE con CELADE y que permiten conocer la omisión censal? Para conocer la población chilena no se necesita un censo. Chile tiene los mejores indicadores vitales del mundo pues en nuestro país existe el RUT y nadie puede existir ni morir si no posee un RUT. Por ello bastaría con los datos de un buen censo anterior al que se agregaría los nacimientos, se le restaría las defunciones y se le agregaría el saldo migratorio que también es conocido. Los censos son un instrumento que sirven fundamentalmente para caracterizar las viviendas, hogares y población y su focalización, lo que permite diseñar y aplicar políticas públicas apropiadas. Sirve también para mantener y actualizar el marco muestral de viviendas. De hecho, para caracterizar la población chilena no se requiere un censo, pues bastaría con una gran muestra que tenga representación a nivel de comunas y de centros poblacionales pequeños, como lo hacen muchos países como Brasil y México que en sus censos usan dos formularios, uno de los cuales es mas extenso para la caracterización y se aplica a una parte mas pequeña de la población.

OTROS ASPECTOS DE TRANSPARENCIA

1. Todos los formularios censales fueron escaneados por la empresa MORGAN SA que obtuvo la licitación correspondiente. A medida que iban llegando a la empresa las cajas con sus códigos de barras correspondientes para su correcta identificación y control, los formularios iban siendo escaneados y almacenados en CDs que eran enviados directamente al gabinete y entregados al jefe del departamento de informática, que es independiente de la unidad de censo. Una vez ingresada al servidor, se comunicaba a la unidad de censo de que dicha información estaba disponible. Los CDs originales, mas de 1.500, quedaban y están en poder de la unidad de informática del INE. Mas aun, todas las bases de datos están respaldadas, ya que cada formulario con todas sus páginas han sido escaneadas y están disponibles para trabajos futuros, particularmente la elaboración de las proyecciones de población y estimación de la omisión que realizan conjuntamente los especialistas del INE y CELADE.
2. Para los modelos de validación e imputación usados se contó con la asesoría del experto internacional sr. Carlos Ellis quien estuvo en agosto del 2012 durante una semana asesorando en esta materia. Recomendó el software utilizado para realizar los programas de validación, imputación y tabulación. La capacitación del personal para esta labor (personal del censo y 2 analistas de sistemas del departamento de informática del INE (Silvia Gonzalez y Pamela Roa) se realizó a fines del año 2012. Todos los manuales de validación e imputación de viviendas, hogares y personas están disponibles y fueron entregados en su oportunidad (octubre-noviembre) a la dirección y específicamente a la señorita Mariana Alcérreca.
3. Para mayor demostración de transparencia ordené se realizara una encuesta de evaluación postcensal diseñada y levantada, de acuerdo a las sugerencias internacionales, por otra unidad diferente del censo. Específicamente tanto el diseño como el levantamiento y la evaluación de la encuesta que permite medir la calidad del levantamiento del censo y que podría permitir una estimación de la omisión censal, quedó bajo la responsabilidad de las subdirecciones técnica y de operaciones. Esto demuestra que las unidades técnicas y de operaciones no quedaron ajenas al proyecto censo. Más aún, se les entregó la responsabilidad de medir lo más sensible de un censo que es la calidad de éste. Dicha encuesta se inició en octubre y se encuentra en la etapa de análisis en la subdirección técnica.
4. Dadas algunas críticas malintencionadas de que se estarían destruyendo los formularios censales quiero ser enfático en que el reciclado de dichos formularios esta en el contrato con la firma MORGAN SA, ya que el vencimiento del período

INFORME PROCESO CENSAL 2012

Francisco Labbé Opazo

de almacenamiento en las bodegas arrendadas era el mes de abril. En conocimiento de que cada hoja de los cuestionarios censales se encontraban escaneados y en poder de la unidad de informática del INE, se procedió a iniciar el proceso de reciclamiento de los cuestionarios censales. El procedimiento de reciclaje de los cuestionarios censales así como el protocolo correspondiente derivado del secreto estadístico y otros requisitos legales fue diseñado y está siendo implementado por las Subdirecciones Administrativas y Fiscalía.

5. Se ha criticado también en base al informe del consultor Eduardo Arriaga que nos asesoró en el inicio del proceso de conciliación, que faltarían alrededor de 200.000 hombres, basado en la evolución del índice de masculinidad. Esto puede tener una explicación en el hecho de que, en un censo de derecho, la omisión censal es más alta en los hombres que en las mujeres por razones de traslado en el trabajo. También hay otra posible explicación: pareciera que a medida que aumenta la esperanza de vida al nacer de las personas aumenta en mayor proporción la de las mujeres lo que deriva en una caída en el índice de masculinidad. De hecho el índice de masculinidad mostrado por el último censo de México es 95%, similar al que muestra el censo de Chile. También esta hipótesis la validaría el índice de masculinidad del Uruguay del 92,4%, país que tiene una población mas envejecida. Además es posible que la conciliación final muestre, como en todos los censos, diferencias significativas, probablemente mayores que la cifra indicada. Como ejemplo, en el censo del 2002 la diferencia entre la cifra censal entregada a la opinión pública difirió de la calculada por CELADE-INE después del proceso de conciliación, en 630.000 personas.
6. No existe motivo alguno para aumentar artificialmente la población del país ya que éste cuenta con estadísticas vitales de primer orden que permiten tener un control externo del aumento de la población año a año. Tal como se ha explicado, la cifra de población usada internacionalmente por Naciones Unidas, el Banco Mundial, el Fondo Monetario, la OECD y otros organismos internacionales para comparaciones internacionales y cálculos per cápita, no es la cifra que entrega el censo sino que la calculada posteriormente por INE y CELADE corrigiendo las omisiones que naturalmente presentan los censos.
7. Se ha afirmado irresponsablemente que “se ha estado **desmantelando la institucionalidad técnica**, particularmente en el proceso censal, y que los equipos del INE no han participado en nada después del levantamiento”. Rechazo terminantemente esta afirmación mal intencionada. Por “institucionalidad técnica” supongo se refieren a la Subdirección Técnica. Durante todo mi mandato no le he pedido la renuncia a ningún técnico ni de esa subdirección, ni de ninguna otra. Ni

INFORME PROCESO CENSAL 2012

Francisco Labbé Opazo

tampoco he cambiado de responsabilidad o trabajo a ninguno de ellos. ¿De que desmantelamiento hablan? Mas aun, el problema no fue con el supuesto “Equipo técnico” que participaba en el censo sino que con solo 2 personas: el sr. Andrés Bustamante, que se opuso terminantemente a imputar moradores ausentes pues él estimaba erróneamente que ello no debía hacerse sin atender razones, y la Subdirectora Técnica, Marcela Cabezas. A la única persona que le pedí la renuncia al cargo fue a la subdirectora en abril de este año, cargo de mi confianza, y que detonó la crisis. El que “los equipos del INE” no han participado en nada después del levantamiento cae por su propio peso, pues para el censo en todas sus etapas la única persona “externa” ha sido su jefe el sr. Eduardo Carrasco, que ya era asesor de tiempo parcial del censo cuando yo me hice cargo de la institución. Si la referencia de “los equipos del INE” se refiere al sr. Andrés Bustamante de la Subdirección Técnica, ello también es falso, pues él y la unidad bajo su dependencia, conjuntamente con la Subdirectora de Operaciones, se hicieron cargo de la encuesta postcensal que es la que mide la calidad del censo; es decir, lo más sensible de la operación.

Quiero terminar este informe rechazando terminantemente las afirmaciones injustas y dañinas para la institución y para mi persona resumiendo lo que probablemente es el objetivo de esta comisión externa del INE: determinar si se inventaron 800.000 personas en los resultados del censo y si hubo manipulación de los datos.

1. La imputación de habitantes de viviendas con moradores ausentes es necesaria para la comparabilidad entre censos y es la recomendada por Naciones Unidas y realizada en todos los censos de derecho. De acuerdo a la información entregada por los censos de los países con los mejores sistemas estadísticos de Latinoamérica como México y Brasil además de las experiencias de otros censos de derecho de nuestro continente y de países como, Estados Unidos, Canadá, Reino Unido y Australia la imputación de habitantes de viviendas con moradores ausentes en los censos de derecho es la norma. Ahora bien, las nuevas viviendas construidas y habitadas en el período entre el precenso y el censo, que en caso del censo del 2002 en que con posterioridad al precenso y antes del censo se hizo un nuevo recorrido para detectar las nuevas viviendas y en que la asignación de tarea al censista no incluía la individualización de cada vivienda, las nuevas viviendas habrían sido logradas. Ello podría no haber sucedido en un censo como el del 2012 en que por ser extensivo no se realizó un recorrido posterior al precenso para detectar las nuevas viviendas y dado que la asignación de tarea al censista era con individualización clara y definida de las viviendas, éste podría no haber censado las viviendas nuevas construidas y habitadas en el período del precenso y el censo, tal como lo ejemplifique anteriormente. La conclusión metodológica es que para

INFORME PROCESO CENSAL 2012

Francisco Labbé Opazo

mantener la comparabilidad entre los censos del 2002 y del 2012 debía realizarse una imputación de habitantes a esas viviendas no logradas pero que se sabe que existen. Ello es lo que se hizo pero siempre con la debida transparencia. Por lo tanto, la afirmación injuriosa de que se habrían inventado 800.000 personas es absoluta y totalmente falsa.

2. La existencia de las bases de datos con sus códigos correspondientes en el INE, junto con los formularios digitalizados y respaldados, es la prueba fehaciente de que jamás ha habido manipulación alguna de ningún dato del censo ni menos de las bases de datos de un censo cuyo levantamiento es la operación logística por lejos la más grande del país que se haya realizado en los últimos cien años.