
RESUMEN EJECUTIVO
COMISIÓN EXTERNA
REVISORA DEL CENSO **2012**

CENSO
2012

David Bravo
Osvaldo Larrañaga
Isabel Millán
Magda Ruiz
Felipe Zamorano

Agosto 7, 2013

► Resumen Ejecutivo

La Comisión Revisora Externa del Censo fue convocada por el actual director del INE para revisar el proceso Censo 2012, evaluar los resultados obtenidos y formular recomendaciones al INE sobre cursos de acción de corto y mediano plazo. La Comisión tiene un carácter independiente y es autónoma del INE u otra dependencia gubernamental. El trabajo de la Comisión se realizó en el curso de tres meses y para ello analizó los documentos y bases de datos existentes, solicitó al INE la elaboración de documentación e información adicionales, entrevistó a una diversidad de personas que participaron directa o indirectamente en el proceso censal, y contó con el apoyo de diversos profesionales del INE cuando ello les fue solicitado. La Comisión agradece la disponibilidad de todos aquellos que colaboraron en estas labores e hicieron posible la realización de este Informe.

A juicio de la Comisión, el Censo de 2012 adolece de serios problemas en aspectos que son esenciales en este tipo de instrumento. La tasa de omisión de la población asciende, conservadoramente, a un 9,3%, porcentaje que es tres veces los obtenidos en censos recientes en otros países de la región. El citado porcentaje resulta de cotejar la población efectivamente censada, del orden de 15.758.929 personas, con la población proyectada por el INE de 17.382.005 para 2012, para lo cual contó con la asistencia técnica de CELADE. A juicio de la Comisión esta es una proyección sólida, y por tanto válida, para estimar la tasa de omisión censal. No obstante, se necesita actualizar los flujos de migración, lo que posiblemente resulte en un incremento en la tasa de omisión censal.

Alrededor de una tercera parte de la omisión de personas se origina en viviendas con moradores ausentes (habitadas pero no se logra el contacto para la entrevista). Las otras dos terceras partes de la omisión se deben a que la entrevista no fue realizada en un conjunto de viviendas –porque no fueron censadas o bien porque fueron calificadas erróneamente como desocupadas - y a un sub-reporte de personas en un número de viviendas donde se realizó la entrevista. El sub-reporte se atribuye a problemas en el levantamiento del censo, específicamente en la aplicación del concepto de residente habitual, y posiblemente a desincentivos a declarar población económicamente activa por temor (infundado) a perder beneficios sociales asociados a los instrumentos de focalización.

La omisión (como cota inferior) del 9,3% es un promedio nacional, pero puede ser mucho más elevada en determinadas comunas. Las estimaciones realizadas por la Comisión muestran que en una quinta parte de las comunas la tasa de omisión superaría un 20%, ya que en ellas se produce una concentración de los factores que causan los problemas de cobertura. Asimismo, la omisión afecta relativamente más a algunos grupos de la población. El porcentaje de omisión es significativamente más elevado en los hombres entre 40 y 59 años, así como entre hombres y mujeres de 25 a 29 años. Esto afecta la caracterización demográfica y socioeconómica que se puede realizar a partir de los datos censales, puesto que se sesgan los resultados de escolaridad, ocupación, religión y demás variables que se relacionan con el sexo y edad de las personas.

Por otra parte, la Comisión estima que se logró una razonable cobertura de viviendas, si bien hay señales de omisión a nivel de algunas regiones y comunas. Sin embargo, no se recomienda utilizar la información del censo para seleccionar directamente muestras de viviendas (método de selección monoetápico) porque la alta tasa de omisión de personas impide contar con los pesos poblacionales requeridos. Por la misma razón no se puede usar la información censal para tener muestras estratificadas según variables demográficas o socioeconómicas. No obstante, se estima que los conteos de viviendas del censo pueden proveer insumos para la actualización de los marcos muestrales de manzanas urbanas y secciones rurales (marcos de unidades primarias de muestreo) en la medida que se combine la información censal con registros administrativos para compensar deficiencias en la primera fuente.

La difusión pública de resultados del censo en agosto de 2012 y en abril de 2013 entregó información sobre totales de población y de vivienda a nivel nacional y sub-nacional. Sin embargo, no se informó que estos totales incluían tanto población efectivamente censada como población estimada en viviendas donde no se realizó la entrevista. A juicio de esta Comisión, la comunicación realizada omite información que es esencial y no cumple con los estándares de transparencia que requiere la función pública. Este curso de acción fue seguido por la dirección del INE desatendiendo las opiniones de profesionales de la institución.

Los problemas descritos comprometen seriamente el logro de los principales objetivos para el censo, cuales son contar y caracterizar a la población y viviendas a nivel de país, regiones, provincias, comunas y zonas urbana y rural. Por ello, la principal recomendación que formula la Comisión es realizar un censo abreviado de población y vivienda en el año 2015. El calificativo de abreviado refiere a que se debe recolectar la información mínima que debe proveer un censo lo que requeriría un menor número de preguntas que las incluidas en el cuestionario de 2012. El censo abreviado que se propone debiera realizarse en la forma de un censo de hecho y en un día declarado feriado a tal efecto. Esta es una modalidad más simple para capturar los datos de las personas, a la vez que el país ha demostrado tener capacidades para realizar este tipo de procesos en el pasado. Asimismo posibilita una masiva colaboración de las instituciones públicas a nivel regional, municipal y local, a la vez que permite apelar al espíritu cívico de los chilenos.

Por otra parte, la Comisión recomienda que, para fines del uso de datos oficiales y de política pública, no se utilicen los datos del proceso 2012 y se espere a tener los resultados del censo abreviado propuesto. En el intertanto se propone seguir utilizando las proyecciones de población disponibles y se recomienda su actualización para el total de la población nacional en el curso del presente año con apoyo técnico de CELADE.

No obstante lo anterior, por razones de transparencia y fe pública se recomienda disponer el acceso de investigadores y público interesado a las bases de datos de la población efectivamente censada en 2012. A este respecto el INE debe asegurar la consistencia de estos datos y proveer la documentación requerida para el análisis y uso de esta información. Por otra parte, no deben volver a publicarse en la página web del INE o en otro medio oficial las estadísticas de totales poblacionales que incluyan las estimaciones por población en viviendas no censadas y con moradores ausentes resultantes del proceso censal 2012.

A futuro la Comisión estima imprescindible que se dote al INE de mayores competencias, recursos y niveles de autonomía para tener una oficina nacional de estadísticas de excelencia, propia del nivel de desarrollo que se aspira para el país. La autonomía debe acompañarse de resguardos para que el futuro INE sea una institución abierta al país y responsable técnica y políticamente de sus acciones.

En este contexto la Comisión recomienda que se inicien pronto los preparativos del Censo de 2022 y que se tenga en cuenta que la mayoría de los países desarrollados están haciendo uso intensivo de registros administrativos y tecnologías de información para la realización de sus censos, en reemplazo del complejo proceso que significa la visita física a todas las viviendas del país propia de los censos tradicionales.

A continuación, se identifican las principales causas que explicarían los problemas que afectaron el Censo de 2012.

En primer lugar, destaca el muy escaso tiempo de preparación que se contó después del cambio de metodología desde un censo de hecho a un censo de derecho, decisión que fue realizada por el director del INE y su entorno más cercano. La Comisión estima que, sin perjuicio de las razones que se puedan haber considerado para este cambio de metodología, se necesitaba de mucho mayor tiempo de preparación para acometer con éxito la nueva modalidad de censo de derecho (prolongado), por los desafíos de organización y logística que suponía y porque no había experiencias previas en el país. Entre otros efectos, la falta de tiempo derivó en la no realización de una prueba piloto general del censo, por lo que el levantamiento de datos y otras actividades censales estuvieron afectas a problemas importantes que se podrían haber evitado dado que la finalidad de la prueba piloto es la identificación anticipada de problemas y su oportuna resolución.

En segundo lugar, se contó con insuficiente financiamiento, lo que incidió en falta de los recursos materiales y humanos que necesitaba el censo para su normal operación. La razón principal de la falta de recursos fue la subestimación de los mayores gastos asociados a un censo prolongado de derecho y la reticencia de la dirección del INE a solicitar recursos adicionales.

Tercero, el proceso censal fue acompañado de un mal clima organizacional en el INE, por efecto de fuertes divisiones internas y un estilo de conducción vertical. Ello hizo más difícil la operación de un proceso que ya tenía suficientes problemas por las razones anteriores, y se hizo especialmente crítica en las etapas finales del proceso censal.

Cuarto, no obstante la responsabilidad directa sobre los aspectos anteriores se encuentra en la dirección del INE a partir de 2010, la comisión estima que hay también responsabilidad por parte de la administración previa del INE, por cuanto se produjeron atrasos y dificultades en los preparativos que debieron tener lugar en los años 2008 y 2009.

Quinto, aún en ausencia de las causales descritas se hace difícil la realización de un proceso tan complejo a nivel organizacional y logístico como son los censos de población y vivienda en el contexto de las rigideces de gestión de la administración pública y de las debilidades estructurales en materia de recursos que han afectado desde hace décadas al INE. Al respecto, hubo subestimación del efecto de estas restricciones en la decisión del cambio de metodología de censo de hecho a derecho.

La confluencia de los factores citados resultaron en un proceso censal plagado de problemas y dificultades, que a juicio de distintos entrevistados pudieron haber originado un “desastre” en el Censo. Que en este contexto se haya llegado a una cobertura poblacional cercana al 90% se puede explicar por el trabajo y dedicación de muchos funcionarios del INE, sin cuyo aporte los resultados habrían sido definitivamente inferiores.

El INE es una institución que ha prestigiado al país y ha sido responsable del significativo progreso en la calidad del sistema estadístico nacional a lo largo de su historia. Los graves problemas que se suscitaron en torno al proceso Censo 2012 deben, a nuestro juicio, ser abordados con responsabilidad de país, para desde allí construir los cimientos de una nueva institucionalidad que esté a la altura del nivel de desarrollo esperado para Chile. Queremos destacar que, sin perjuicio del fortalecimiento institucional requerido, el INE cuenta con un conjunto importante de funcionarios de calidad. Cabe agradecer a estos funcionarios por el compromiso y valor moral que han mostrado en estos tiempos difíciles para su institución.

DEFINISIO

Agosto 7, 2013