
United Nations Symposium on
Population and Housing Censuses
13-14 September 2004
New York

Proyecto de censo comun del MERCOSUR:
una experiencia de integración regional * ♦

By

Laura Cazzolli, INDEC - Argentina
Alicia Bercovich, IBGE - Brasil
René Saa Vidal, INE - Chile

* This document is being reproduced without formal editing.

♦ Los autores agradecen la colaboración de Magdalena Góes (Brasil) en la parte correspondiente a nomencladores.

ANTECEDENTES

1. En el campo de la actividad estadística, a partir de 1992 comenzaron a celebrarse acuerdos de tareas conjuntas con el objetivo general de fortalecer e integrar los respectivos sistemas estadísticos nacionales para producir información homogénea.
2. Dentro del área de Población, surgió en 1997 el Proyecto de Censo Común de MERCOSUR, a partir de la convocatoria de Argentina que ya había iniciado su programa censal.
3. Desde esa fecha, la información censal, proveniente de la región asume una utilidad mucho más relevante y ofrece una perspectiva diferente de comparación, para encarar la negociación permanente que representan los procesos de integración económica y social.
4. Los acuerdos realizados por los Institutos de Estadística, otorgaron viabilidad al Proyecto de Censo Común y permitieron cumplir con la Primera Etapa. En el Acta firmada por los presidentes de los países miembros en Asunción, Paraguay, el 15 de junio de 1999, fue oficializado el acuerdo de levantar los respectivos censos en la Ronda 2000-2005.
5. Este Proyecto, desde el punto de vista financiero, contó con el apoyo de los Institutos de Estadística y en distintos momentos, del Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP), del Programa Naciones para el Desarrollo (PNUD), de la Agencia Japonesa de Cooperación (JICA), de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), entre otras instituciones. La II Etapa, 2002/2003, fue financiada con un subsidio del Fondo Regional del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

I. PROYECTO DEL CENSO COMÚN

6. El propósito fundamental del Proyecto, es contar en la región con datos censales precisos y comparables sobre las características de la población, sus hogares y viviendas.
7. En atención a ese objetivo, el programa de trabajo de la ronda de los Censos del 2000 incluyó en 1997, en una Primera Etapa, una propuesta de incorporación de contenidos comunes en las cédulas censales de los países miembros, referidos a variables estructurales de población y vivienda, que permitirán precisar el diagnóstico sobre la región y facilitarán la toma de decisiones de carácter económico-social. La experiencia de Uruguay con el Censo Nacional de 1996 sirvió de marco para introducir innovaciones de carácter tecnológico, en especial la utilización de captura de imágenes por medio de scanners y reconocimiento inteligente de caracteres (intelligent character recognition). Entre 2000 y 2001 se llevaron a cabo los Censos de Brasil, Bolivia y Argentina. En 2002 fueron a campo Chile y Paraguay.
8. La Segunda Etapa del Proyecto contó con el apoyo financiero del BID y concretó el desarrollo de productos censales tales como el diseño de la Base de Datos Común, avances en los aspectos metodológicos y acompañamiento de la experiencia censal de Chile y Paraguay en el 2002.
9. Entre los años 2003 y 2004 se trabajó a los efectos de concertar una Base de Datos Agregados y una Base de Microdatos Multidimensional, además de poner en línea la Página Web con sede en el IBGE de Brasil. Se está trabajando en la Evaluación de los Programas

Censales a los efectos de formular recomendaciones, dar testimonio de las lecciones aprendidas y fijar nuevas metas y acuerdos para la próxima Ronda de 2010.

II. RESULTADOS DEL PROYECTO

10. Entre los principales resultados del Proyecto debemos citar:

- Una particular y novedosa modalidad de organización
- Contenidos temáticos comunes: variables censales acordadas
- Nomencladores comunes para Ocupaciones y Actividades Económicas
- Pruebas Piloto Conjuntas
- Documentos metodológicos
- Cooperación Horizontal
- Tabulados Básicos Comunes
- Diseño de una Base de Datos Multidimensional Común
- Diseño de una base de Datos Agregados Común
- Diseño de la Página Web del Censo Común

A. Organización

11. La modalidad de organización de los Grupos de Trabajo ha sido quizás lo más innovador de este Proyecto. Se trata de una dinámica de trabajo en la que no existen liderazgos, sino que se ha estructurado a partir de la horizontalidad.

12. El acompañamiento de los distintos asuntos propuestos ha despertado un sentido de pertenencia a una región, que está por encima de los intereses particulares de los países. Cada uno de los técnicos involucrados se siente parte de un todo donde prevalecen el espíritu de cooperación y el respeto mutuo.

13. Se ha conformado un “espacio de gestión” común donde los acuerdos se han logrado con gran fluidez. La cuestión de articular, de manera bastante razonable, las actividades dentro de las Instituciones de Estadística ha sido quizás uno de los problemas registrados, ya que resultaron extras a las habituales. A pesar de ello, existió una simpatía particular, algo afectuoso que hizo sentir a los involucrados que se debía cumplir con esos trabajos.

14. De allí que el desarrollo y la continuidad del Proyecto hasta el momento, haya dependido más de la voluntad de los miembros de los grupos permanentes que de una decisión institucional de las autoridades, quienes siempre han apoyado la actividad conjunta y otorgado el respaldo institucional en reiteradas oportunidades.

15. Para concretar los acuerdos y llevarlos a la práctica, se conformaron Grupos de Trabajo: el Grupo de Trabajo Conceptual y Temático; Nomencladores; Capacitación; Informática; Difusión y a partir de 2000, el de Planificación, Supervisión y Control, que funciona como Coordinador de las actividades.

16. Este último Grupo, ha sido el que le ha otorgado continuidad y permanencia a las actividades programadas y a las acciones de sostén del Proyecto actuando como nexo entre los distintos actores tanto técnicos como institucionales.

B. Contenidos Temáticos Comunes

17. Estos aspectos temáticos acordados en Santa Cruz de la Sierra (1998) y Talleres sucesivos son los siguientes:

- a. Vivienda: Dado que existen algunas diferencias en el relevamiento de esta variable, se realizaron comparaciones entre los países, con las salvedades correspondientes.
- b. Tipo de vivienda particular: se construyó una tipología de viviendas a partir de la clasificación de la calidad de los materiales de construcción y otras variables relacionadas.
- c. Condición de ocupación de la vivienda: se aplicaron definiciones de vivienda habitada y deshabitada.
- d. Material predominante en paredes, pisos y techos: a pesar que continúa la discusión acerca de estos, Argentina elaboró una tipología que fue puesta a consideración de los países en el Taller de Santiago.
- e. Servicios: se aplicó “procedencia del agua para beber y cocinar” y “sistema de abastecimiento de agua para beber y cocinar”. Se consideró la importancia de la procedencia del agua para el saneamiento ambiental.
- f. Hogar y familia: se trabajó la producción de tabulados que permitieron compatibilizar los conceptos de hogar (Argentina, Uruguay, Paraguay, Bolivia, Chile) con el de familia (Brasil).
- g. Condiciones habitacionales del hogar: se indagó sobre “disponibilidad y uso de servicio sanitario” y “número de cuartos utilizados para dormir”. En 2002, se realizaron ejercicios sobre Indicadores de Situación Habitacional.
- h. Población: Edad, Sexo y Relación de parentesco fueron características sin dificultades de comparabilidad, aún con las ligeras diferencias entre países.
- i. Migración: se aplicó “residencia habitual”, “residencia habitual hace 5 años”, “lugar de nacimiento”, y “año de llegada al país” (para extranjeros) y, fue discutida la conveniencia de incorporar la migración “pendular” por razones de trabajo en la agenda de discusiones de la próxima ronda de Censos.
- j. Educación: se aplicó “asistencia escolar”, “nivel de instrucción y grado o año aprobado”, para los que asistían y asistieron a establecimientos educativos. Se construyeron tablas a partir de una variable según años de escolaridad.
- k. Actividad económica: se aplicó “condición de actividad”, “ocupación”, “rama de actividad” y “categoría ocupacional”.

18. En junio de 2002 se realizó una serie de acuerdos complementares con respecto a los indicadores y tabulados comunes a ser construidos.

C. Definición de nomenclatura común para actividades económicas y convergencia de las clasificaciones nacionales de ocupaciones

19. La comparabilidad de la información de actividades económicas y ocupaciones – fundamentales para los estudios del mercado de trabajo – fue asegurada a partir de los compromisos asumidos con relación a las respectivas clasificaciones.

20. En las economías de la Región, con elevada participación de trabajadores autónomos (independientes) y fuerte presencia de economía informal, la información sobre el volumen de población ocupada y la respectiva actividad económica, posición en la ocupación e ingresos relevados en los Censos Demográficos o de Población, es de fundamental importancia en la caracterización de la fuerza de trabajo. La comparabilidad de esta información entre los países gana más importancia por tratarse de países que comparten mercados.

21. El Proyecto propició el contacto, por primera vez, entre los “nomencladoristas” de los países de la Región y el intercambio de experiencias nacionales con diferentes grados de avance. Se reforzó así la percepción del papel fundamental de las clasificaciones como infraestructura del sistema estadístico, lo que dio origen, a partir de entonces, de la definición de equipos de clasificaciones y al desarrollo de clasificaciones nacionales de actividades económicas y de ocupaciones, en los países que todavía no contaban con estos instrumentos.

22. Se constató que la estructura de la Clasificación Internacional Industrial Uniforme (CIIU)Rev3 no era adecuada para pesquisas como el Censo que colecta informaciones por medio de entrevistas en las viviendas y hogares. El nivel más desagregado es excesivo para las descripciones dadas por los entrevistados. El nivel siguiente presenta ora una agregación excesiva para lo que es importante captar en una investigación de hogares, (censos y encuestas de viviendas y hogares), ora un exceso de detalle. Se optó, entonces, por un detalle propio para encuestas de hogares reagrupando o abriendo grupos/ clases de la Clasificación Internacional. A esta estructura se la denominó Clasificación de Actividades Económicas para Encuestas Sociodemográficas del MERCOSUR - CAES-MERCOSUR y está compuesta de tres niveles: en los dos primeros es idéntica a la CIIU, y en el tercer nivel define 123 clases que corresponden a clases o grupos de categorías de la CIIU, con lo que se mantiene la comparabilidad internacional y con otras fuentes nacionales.

23. Con relación a la clasificación de ocupaciones, dificultó el hecho de que los países de la Región trabajaran con clasificaciones con estructuras diferenciadas. Uruguay, Paraguay, Bolivia y Chile trabajaban con estructuras referenciadas o próximas a la Clasificación Internacional (CIUO). Argentina desarrolló una clasificación de ocupaciones propia y en el caso de Brasil, la clasificación nacional si bien derivada de la CIUO, no guarda correspondencia perfecta con cualquiera de sus niveles jerárquicos. En estas condiciones se optó por la definición de 26 categorías / agregaciones derivadas de los dos dígitos de la CIUO, acordándose compromisos de convergencia de las clasificaciones nacionales a estas categorías, garantizándose, así, la comparabilidad de la información sobre ocupación.

D. Pruebas Piloto Conjuntas

24. Las pruebas piloto conjuntas realizadas en 1998 y 1999 permitieron recoger experiencias prácticas en las zonas de frontera (áreas con rasgos geográficos parecidos) y compartir múltiples tareas de capacitación, procesamiento y análisis de la información.

25. La selección de lugares de frontera procuró facilitar el intercambio de observadores y sensibilizar a la población participante en los operativos.

26. La difusión de las actividades en medios locales produjo un efecto inmediato sobre los medios de comunicación masivos hasta llegar a niveles nacionales.

27. Las áreas de frontera seleccionadas como escenario para las Pruebas Piloto Conjuntas fueron: Puerto Iguazú - Foz do Iguazú (entre Argentina y Brasil), Corumbá - Puerto Quijarro (entre Brasil y Bolivia) y Clorinda – Asunción (entre Argentina y Paraguay).

28. Los objetivos generales de estas pruebas, fueron:

- probar los contenidos comunes de las cédulas censales
- evaluar la efectividad de las metodologías de capacitación desarrolladas por cada país
- probar estrategias de implementación acordadas: efectividad de la capacitación a censistas en aspectos que permitan mejorar la captación de la información, en especial, de la actividad económica y la ocupación a efectos de probar nomencladores comunes. (CAES- MERCOSUR y Nomenclador de Ocupación).

29. A su vez los países participantes tenían objetivos específicos. En el caso de Bolivia, se trataba de su primera prueba piloto con vistas al Censo 2000, mientras que Argentina y Brasil ya venían realizando pruebas desde 1996 y 1997 respectivamente. Eso marcaba diferencias y semejanzas en el diseño del operativo.

30. Todos los levantamientos implementados en el marco de estas pruebas se caracterizaron por ser de tipo integral, probando por tanto metodologías de organización, de capacitación, de logística, etc. También probaron aspectos conceptuales o temáticos y partieron de un diseño específico de la cédula censal con vistas a una diagramación definitiva que facilitas su procesamiento.

31. Cada una de las Pruebas tenía sus propios objetivos específicos. Se intercambiaron observadores y se programó una Difusión Conjunta.

32. Todo el esquema publicitario estuvo orientado a destacar los aspectos vinculados a la Prueba Conjunta. Se organizaron entrevistas con los medios de comunicación radiales y televisivos para dar a conocer a la ciudadanía los pormenores del levantamiento.

E. Documentos Metodológicos

33. En el transcurso del Proyecto se intercambiaron numerosos documentos correspondientes a los programas censales de los países. Asimismo, fueron elaborados documentos específicos entre los que se destacan los referidos a las temáticas de Educación (Paraguay), Vivienda y Situación Habitacional (Argentina), Localidades (Bolivia, Argentina), Población Urbana y Rural (Argentina, Paraguay); Tabulados Básicos (Uruguay, Bolivia, Argentina), Indicadores (Brasil), Lectora de Caracteres (Bolivia); Captura de la Información Censal (Argentina, Brasil); Vulnerabilidad (Argentina), Base de Datos Común (Brasil), Cartografía y SIG (Chile) y Difusión de Información Censal (Uruguay).

F. Cooperación Horizontal

34. Otra de las características más sobresalientes del Proyecto, fue la Cooperación Horizontal entre los Institutos a través de la cual se compartieron experiencias y avances tecnológicos con un espíritu de colaboración y una gran apertura. De este modo, se realizaron acciones concretas como préstamo de scanners (Brasil) a Bolivia; el apoyo a Paraguay en la capacitación (Argentina) colaboración entre Argentina, Brasil, Bolivia, Paraguay en la

codificación asistida, impresión de formularios (Brasil), apoyo entre los países en las experiencias con la captura de imágenes (Uruguay, Brasil, Argentina, Bolivia, Chile). Los otros países acompañaron la experiencia del Censo Indígena de Paraguay, y los operativos censales de Brasil, Bolivia, Argentina, Chile y Paraguay sucesivamente, efectuados entre 2000 y 2002.

G. Base de Datos Multidimensional, Base de Datos Agregados Común y Tabulados Básicos

35. La propuesta de Brasil para las dos Bases de datos, formó parte de un documento metodológico que fue evolucionando con los agregados de los países. Las bases están siendo montadas actualmente.

36. En el Taller de Chile realizado en 2002, se acordaron 14 tablas Básicas de Población, Hogares y Viviendas, como también un conjunto de indicadores comunes.

H. Página Web

37. El diseño de la Página Web, propuesto por Brasil, se halla en pleno desarrollo y su enriquecimiento por parte de los países se puede verificar “on line” en (www.Censomercosul.org)

III. ACTIVIDADES EN DESARROLLO

- a. Base de Datos Agregada
- b. Base de Multidimensional de Microdatos
- c. Página Web
- d. Evaluación conjunta de los Censos de MERCOSUR de la Ronda de los 2000
- e. Trabajos Especiales

IV. TAREAS FUTURAS

- a. Recomendaciones surgidas de la Evaluación de los Censos Ronda 2000 para la próxima Ronda Censal
- b. Discusión Conjunta de las metodologías de los Censos del 2010
- c. Indicadores comparativos de los datos censales acerca de las características socioeconómicas de la Población.
- d. Temas Emergentes
- e. Metodologías Comunes

V. COMENTARIOS FINALES

38. Esta experiencia, surgida de la voluntad política de los Institutos y del interés manifiesto de los técnicos en la creencia de sumar debilidades para construir fortalezas, se está tornando en paradigma de un estilo de trabajo eficiente y participativo, sin liderazgos específicos, para el que esperamos lograr continuidad.