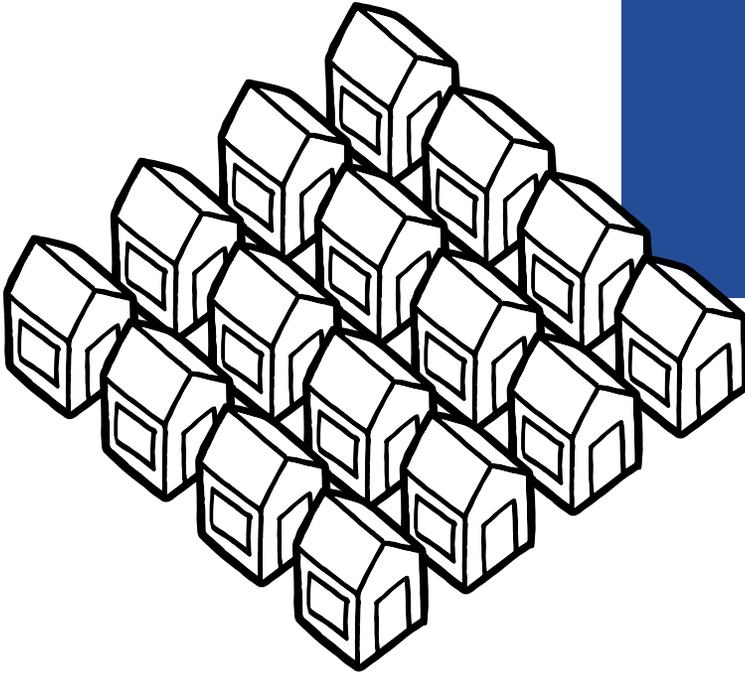


Dilema 76

Autores responsables:

Pablo Farías
Valentina Soto

Caso ficticio, inspirado en sucesos reales



Censo Chile 2019

¿Buscando lo mejor para el país?

Andrés Díaz es un estudiante de ingeniería comercial de la Universidad de Chile que se encuentra realizando su práctica profesional. Acorde con el perfil de egreso, Andrés poseía una genuina preocupación social y compromiso ciudadano que le había llevado a buscar una práctica en el sector público. Así, había logrado integrarse a la Comisión Nacional Censal (CNC) de su país, para trabajar en el diseño y metodología del proyecto del CENSO 2019, que debía llevarse a cabo con un presupuesto y período de tiempo limitado. El desafío era grande pues la Comisión llevaba un año de retraso en la planificación, sin posibilidades de mover la fecha de realización. Sin embargo, pese al apremio existente, Andrés sabía que aún quedaban varios temas por analizar hasta tomar la decisión final: se debían considerar los costos implicados, el tiempo limitado, la cantidad de censistas requeridos y la extensión que tendría el formulario. Todo esto considerando que su efectividad debía estar garantizada. De esta manera, el equipo de diseño y metodología del próximo CENSO, debe decidir entre mantener la estructura del Censo histórico y realizarlo a tiempo o estructurar uno que responda a las necesidades actuales de la población pero retrasando la realización y aumentando el presupuesto.

En Chile, la Comisión Nacional Censal (CNC es la institución encargada de generar todas las actividades del proceso censal¹ y las respectivas estadísticas oficiales del país. La CNC es una entidad que depende del poder

ejecutivo, donde su labor aporta directamente a la priorización y promulgación de nuevas leyes. Además de encuestar, la realización de un censo también requiere de un complejo período de preparación y coordinación

¹ Censo es el conteo y caracterización de todas las viviendas y habitantes del territorio nacional en un momento determinado (INE, s.f) b.

de diversos actores, así como de la colaboración de la ciudadanía, ya que es un proceso que implica recorrer todo el país, recolectar información, procesarla y entregarla a la comunidad.

Hasta el año 2017, todos los censos realizados habían sido *censos de hecho* y por primera vez en Chile se buscaba impulsar un *censo de derecho*². Por lo mismo, la CNC ya desde inicios del año 2016 había estipulado el arduo plan de acción necesario para realizar lo que sería el diseño y futura implementación del CENSO 2019³ en abril de ese año bajo la nueva metodología. El cambio de método surgió a raíz de las dificultades para declarar -desde el *censo de hecho*- a las personas que pasaron eventualmente la noche en cierto hogar; y aquellos ausentes por trabajos nocturnos. La noticia sería revelada a la ciudadanía como una de las propuestas de mejora del actual gobierno a inicio del 2018.

Sin embargo, debido a diversas bajas por jubilación y rotación de personal que históricamente había participado de la CNC, en 2017 la entidad llevaba al menos un año de retraso según los planes estipulados de planificación del CENSO 2019 y no había posibilidad de cambiar la fecha de realización de éste. De hecho, cuando el Director General de CNC señaló al gobierno de turno el retraso existente, obtuvo una serie de quejas y apremio.

Al actual gobierno le quedaban tres años en el poder y deseaba contar con la información para realizar acciones y promulgar leyes acorde a la realidad del país. Las presiones que sentían por parte de la oposición y la ciudadanía -cada vez menos partidaria de los políticos- eran tales que incluso señalaron que el retraso era un "complot de la CNC hacia el actual presidente de la República". CNC sabía que de retrasar los resultados, el vocero haría pública tal opinión, donde un escándalo de esas magnitudes podía significar el fin de la entidad como había existido hasta la fecha.

En este contexto, en noviembre del mismo año, se incorpora a trabajar en el diseño y metodología del proyecto del CENSO 2019 Andrés, un alumno recién

egresado de ingeniería comercial. Si bien el desafío era grande, Andrés sabía que la Comisión Nacional Censal estaba compuesta por personas altamente competentes, por lo que harían todo lo posible para sacar el CENSO 2019 dentro de los plazos establecidos, velando siempre por cumplir con los estándares éticos que como funcionarios públicos poseían⁴. Así, Andrés se sentía comprometido a entender el trabajo a realizar y ser un aporte en su equipo.

Con sus conocimientos y una inducción recibida, Andrés tenía claro cuáles preguntas se realizaron años anteriores y cuál era el rol del censo para el desarrollo país. En particular, la medición permite saber cuántas personas habitan en Chile, cómo son, dónde y cómo viven; información con la que se deciden políticas públicas, se estima la población, entre otros estudios⁵.

Una vez aclarado lo que se había hecho hasta la fecha, Andrés estaba listo para dar inicio a la siguiente parte del trabajo. Ahora, tanto él como el resto del equipo comenzarían a pensar en las opciones más viables para llevar a cabo el CENSO 2019, razón por la cual se convocó a una reunión con todos los miembros de la Comisión Nacional Censal para definir el tipo de censo a ejecutar.

Dado que la propuesta de cambio todavía no era de conocimiento público, durante los primeros meses, el equipo de trabajo evaluó la implementación del instrumento bajo ambas alternativas -censo de hecho o de derecho-, pensando que el gobierno podría aceptar mantener la metodología antigua, dado el escaso tiempo y presupuesto disponible, en pro de obtener los mejores resultados en la implementación.

Al estudiar las opciones propuestas, se tenía en consideración que al llevar a cabo el censo de hecho se requeriría menos tiempo para la operación censal que en un censo de derecho, ya que por lo general el primero se realizaba sólo en un día. Además, el presupuesto para el pago de los censistas sería más reducido debido a que sólo sería un día de trabajo y la mayoría de ellos serían voluntarios. En cambio, para la segunda opción,

2 El ***censo de hecho*** es aquel que se realiza en un día, con voluntarios y la pregunta respecto a la residencia es "¿dónde pernoctó la noche anterior?". Por su parte, un ***censo de derecho*** es aquel que se realiza en un período más extenso, con personas capacitadas y remuneradas, y una pregunta de residencia como tal: "¿cuál es su residencia habitual?" (INE, s.f.) c.

3 Anexo 1: Etapas del Censo.

4 Anexo 2: Extracto del Marco Normativo de Probidad y Ética Pública

5 **Censos de Población:** Permiten contabilizar y caracterizar a la población en un momento del tiempo: magnitud, distribución y composición de la población (sexo, edad, fertilidad, educación, migración, etc.) **Censos de Vivienda:** Permiten contabilizar e indagar las características de las viviendas y de los respectivos hogares donde residen los habitantes. (INE, s.f.) b.

se requeriría contar con mayor cantidad de personal pues debían asignarse turnos por días de trabajo en las diversas localidades.

Por su parte, llevar a cabo un censo de derecho garantizaría una mejor calidad de la información obtenida, pues el grupo de censistas estaría integrado por personas capacitadas evitando graves errores que en la primera opción sí se podrían producir, como las altas tasas de omisión o sesgo en las respuestas por el bajo entendimiento de los censistas de cómo llenar el formulario. Sin mencionar la mejora en la pregunta de residencia que tanto interés generaba. Ahora bien, lograr este nivel de capacitación implicaría asumir mayores costos que se sumaban al tema de la retribución económica de los censistas ya señalada. Además, al encuestar en más de un día, hay más variables “en juego” que no permiten realizar de forma óptima la recolección de datos.

Otro aspecto por evaluar es el formulario que finalmente se realizaría: dado que se iba a implementar un cambio de metodología, era el momento adecuado para considerar una mayor cantidad de preguntas en el formulario, lo que permitiría recolectar otra información que pudiese ser útil dentro de la evaluación de la población y vivienda, pero que también implicaría un mayor tiempo de análisis y testeo.

Ante este escenario la Comisión no tenía claridad sobre cómo operar. Ellos sabían que debían decidir entre las dos opciones desde las necesidades del país, pero teniendo en cuenta las limitantes económicas y de tiempo, tal como dictaba su rol de funcionarios públicos. Sin embargo, saber esto no representaba una gran ayuda a la toma de decisión.

Si bien la opción del censo de derecho cumplía con los requisitos básicos para lograr alcanzar resultados de calidad y su uso fiable en el futuro, requería de más tiempo para su diseño e implementación, algo que en este proyecto es bastante escaso considerando que idealmente implicaba realizar una prueba piloto. Por su parte, la Comisión no estaba segura si un censo de hecho bastaría para saciar el apremio del gobierno hasta la realización del siguiente en los próximos diez años, que correspondería al CENSO 2029, pese a que si se decidían por este tipo de censo existían mayores posibilidades de tener una implementación exitosa en los tiempos adecuados.

Ahora bien, trabajar bajo la metodología de un censo de derecho encarecería los costos (remuneraciones, capacitaciones, etc.) y alargaría los plazos (al no ser en un día festivo las personas podrían no estar en el domicilio y requerir que un censista vaya más de una vez a cada hogar), a la vez que incrementaría la cantidad y calidad de la información, lo que aumentaría el entendimiento del cuestionario por parte de los censistas⁶.

Pese a que la decisión debía ser tomada al día siguiente, Andrés aún no se estaba realmente seguro de lo que debían elegir. Por una parte, sabía la importancia que tenía este instrumento de medición y de la efectividad que debía tener para determinar las principales variables demográficas del país. Esto, debido a que ayudarían a construir las políticas públicas que el actual gobierno implementaría en los años venideros. Por otra parte, la Comisión se encontraba fuertemente presionada por el gobierno a entregar los datos de manera rápida y Andrés no desea poner en riesgo su trabajo en una institución tan valorada por él.

A partir de los elementos del caso, ¿cuáles son las implicancias éticas a tener en cuenta en la fase de diseño de cualquier investigación?

¿De qué modo influye lo apresurado del proceso a desarrollarse para el CENSO 2019 en los resultados a obtener?

¿Qué opinaría usted si fuese Andrés frente a la disyuntiva presentada?

¿Cree usted que el gobierno está actuando acorde a su rol como cuidador del bienestar de la sociedad?

¿Qué pudo hacer diferente la CNC ante las presiones impuestas por el ejecutivo?

¿Cuál es la imagen organizacional que debe proyectar al país la CNC?

Al momento de llevar a cabo un proyecto de tal magnitud, ¿cuánta importancia se debe atribuir a los plazos y costos versus la calidad de la información recabada?

6 Anexo 3: Cuadro comparativo entre el censo de hecho y el censo de derecho.

Anexos

Anexo 1: Etapas del Censo

La realización de un Censo requiere de las siguientes etapas:

1. Piloto PreCenso: prueba piloto en determinadas comunas del país.
2. PreCenso: actualizar los mapas para focalizar y asignar de mejor forma la carga de trabajo de los censistas. Se realiza en todo el país, un año antes del Censo.
3. Ensayo operativo del Censo: se realiza una prueba del Censo en algunas comunas del país, para afinar detalles de la organización requeridos para el Censo definitivo.
4. Censo: corresponde al conteo y caracterización de viviendas y habitantes en sí.
5. Post Censo: entrega de los resultados del Censo.

Fuente: INE (s.f.)a.

Anexo 2: Extracto del Marco Normativo de Probidad y Ética Pública

A continuación, se presentan extractos relevantes para la realidad del caso del marco normativo ético para funcionarios públicos

I. Principios de la Función Pública

Algunos de los principios que guían la función pública son:

- 1) Probidad: observar una conducta funcionaria intachable y un desempeño honesto y leal de la función o cargo, con preeminencia del interés general sobre el particular.
- 2) Eficiencia y eficacia: la eficiencia se refiere a lograr resultados iguales o mejores con menos recursos. Eficacia, por su parte, constituye la capacidad de lograr efectos deseados.

II. Deberes y obligaciones del funcionario público

Constituye un deber y obligación de los funcionarios públicos el orientar el desarrollo de sus funciones al cumplimiento de los objetivos de la institución y a la mejor prestación de los servicios que a ésta correspondan.

Fuente: *Servicio Civil, (s.f.)*

ANEXO 3: Cuadro comparativo entre el censo de hecho y el censo de derecho

Censo de hecho	Censo de derecho
El proceso se realiza en un día.	El proceso puede durar más de un día.
Se registra toda la población que pernoctó en la vivienda el día del censo.	Se registra toda la población que reside normalmente en la vivienda.
Censistas voluntarios.	Censistas capacitados.
Menores costos de remuneración.	Mayores costos de remuneración.

Fuente: Elaboración propia a partir de información obtenida en INE (s.f.)c

Referencias

Instituto Nacional de Estadísticas (INE), (s/f)a. Etapas del Censo.

Recuperado de: <http://www.censo2017.cl/etapas-del-censo/>

Instituto Nacional de Estadísticas (INE), (s.f.)b. CENSO, todos contamos 2017: Qué es el CENSO.

Recuperado de: <http://www.censo2017.cl/que-es-el-censo/>

Instituto Nacional de Estadísticas (INE), (s.f.)c. INE en tu aula: CENSO.

Recuperado de: <http://www.ineentuaula.cl/sites/aula/media/censo/censo.html>

Servicio Civil (s/f). Documentos y Normativas.

Recuperado de: <https://documentos.serviciocivil.cl/actas/dnsc/documentService/downloadWs?uuid=482d8510-6961-4872-a000-ebfdc2f6f9e9>