

8

Los tres últimos Censos en la Argentina. La experiencia en la Provincia de Misiones

Recepción: 28 Noviembre 2023
Aprobación: 07 Diciembre 2023

Carolina Ocar

Instituto Provincial de Estadística y Censos
Gobierno de la Provincia de Misiones
Posadas, Argentina
ocarcarolina@gmail.com

Liliana Antonia Nadali

Instituto Provincial de Estadística y Censos
Gobierno de la Provincia de Misiones
Posadas, Argentina
lilianaanadali@hotmail.com

Silvana Dea Labat

Instituto Provincial de Estadística y Censos
Gobierno de la Provincia de Misiones
Posadas, Argentina
slaba@misiones.gov.ar

Resumen

El presente estudio se plantea como objetivo describir las experiencias de los tres últimos Censos Nacionales de Población, Hogares y Viviendas –2001, 2010 y 2022– en la Provincia de Misiones, a partir del abordaje de las distintas tareas y de los retos y dificultades que debieron enfrentar los equipos de trabajo afectados para realizarlas.

Palabras claves

Censo, población, Misiones, estadísticas, operativos censales.

Abstract

The objective of this study is to describe the experience of the last three National Censuses of Population, Households and Housing –2001, 2010 and 2022– in the Province of Misiones managing the different tasks, challenges and difficulties that work teams faced to carry out these activities.

Keywords

Census, population, Misiones, statistics, census operations.

Introducción

Los Censos de Población, Hogares y Viviendas constituyen, en la Argentina, la fuente primaria más importante y amplia de información estadística para el conocimiento de las condiciones sociodemográficas de la población.

Cada censo representa un momento histórico del país; desde la planificación hasta la publicación de sus resultados fueron, y son, atravesados por las necesidades y desafíos de la época.

Cuestiones fundamentales como la metodología de implementación de los censos, la justificación en el diseño y selección de las preguntas, la incorporación de tecnologías y la definición de los planes de comunicación, entre otras, forman parte de informes oficiales y públicos. Sin embargo, existen una serie de tareas y adecuaciones poco exploradas, que realizan las provincias a través de sus Direcciones Provinciales de Estadística (DPE), para garantizar la ejecución del operativo censal.

En Argentina, el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), como organismo rector del Sistema Estadístico Nacional, es el responsable del diseño y coordinación del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, mientras que la ejecución depende de las Direcciones Provinciales de Estadística (DPE) en cada jurisdicción. En Misiones, el organismo encargado de implementar los censos, y demás operativos estadísticos oficiales, es el Instituto Provincial de Estadística y Censos (IPEC).

En este sentido, el presente estudio, basado en documentos internos inéditos, se plantea como objetivo describir las experiencias de los tres últimos censos en la Provincia de Misiones, a partir del abordaje de las distintas tareas, los retos y dificultades que debieron enfrentar los equipos de trabajo para realizarlas.

Etapa precensal

Período comprendido y definiciones metodológicas del censo

2001: el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001 se llevó a cabo entre los días 17 y 18 de noviembre de 2001 (sábado y domingo). Se trató de un censo de hecho.

La recolección de la información se realizó mediante la utilización de un cuestionario censal único (sin muestra), para el relevamiento de las viviendas particulares, mientras que las viviendas colectivas, fueron relevadas con un cuestionario (C) específico.

Se incorporaron al cuestionario temáticas como: Pueblos Indígenas, Migraciones Internacionales y Discapacidad, que dieron lugar a la realización de la Encuesta Complementaria de Pueblos Indígenas (ECPI), la Encuesta Complementaria de Migraciones Internacionales (ECMI) y la Encuesta Nacional Complementaria de Personas con Discapacidad (ENDI).

La planificación del Censo se inició a finales de 1995. El INDEC, las DPE y personas usuarias calificadas comenzaron con tareas de evaluación de la calidad de la información del Censo Nacional de Población y Viviendas 1991, lo cual permitió determinar los principales lineamientos a seguir para la realización del Censo 2001.

Se realizaron cuatro pruebas piloto generales, dos pruebas de diseño conceptual, un censo experimental (1999) y tres encuestas de validación que pusieron a prueba la organización funcional del Censo, la metodología a emplear, la preparación del relevamiento, el procesamiento y la difusión de los datos.

La Provincia de Misiones fue sede de algunas de las Pruebas Piloto: la primera fue en el año 1996, en el Municipio Campo Grande; la segunda se realizó en Puerto Iguazú en 1998.

Entre 1995 y 2000, el INDEC contó con el apoyo de la Agencia Japonesa de Cooperación Internacional (JICA) para el desarrollo de las pruebas piloto y aplicaciones relacionadas con el georreferenciamiento de los datos. Misiones fue una de las provincias seleccionadas para trabajar en el marco del Proyecto JICA.

A partir de 1996, el INDEC participó del Proyecto de Censos 2000 en el MERCOSUR (más Chile y Bolivia), cuyo objetivo era el avance en la elaboración de aspectos conceptuales y metodológicos que permitan la comparación en los procesos de producción y explotación de datos censales.

La designación de la fecha de realización del Censo 2001 (prevista para el año 2000) pasó por diferentes etapas hasta que finalmente se estableció, mediante el Decreto N° 1154/2001, la declaración de feriado nacional los días 17 y 18 de noviembre.

Los gobiernos provinciales, tal como lo requería la norma promulgada por el Poder Ejecutivo Nacional, firmaron sus correspondientes decretos de adhesión a la realización del Censo de 2001. En la Provincia de Misiones, el entonces Gobernador, Carlos Eduardo Rovira, firmó el Decreto N° 200/2001, con fecha 9 de marzo de 2001. Esto dio paso a la constitución de un Comité Censal con el objetivo de coordinar las acciones censales en el ámbito local.

2010: el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 se realizó el miércoles 27 de octubre. Ese día, declarado feriado nacional (Decreto N° 67/2010), se relevaron las viviendas particulares y colectivas en todo el territorio nacional, mientras que, en las zonas rurales de difícil acceso, el operativo censal comenzó con anterioridad.

Se estableció un “plan de recuperación” de la población que no había sido censada el día del operativo, que incluyó el recorrido territorial y la disponibilidad de líneas telefónicas gratuitas mediante las cuales se logró censar a dicha población con posterioridad al 27 de octubre.

En Misiones, se garantizó el operativo en los plazos estipulados, a pesar de ciertas demoras en los conteos de viviendas, actualizaciones cartográficas y las consecuentes asignaciones de cargas de trabajo a censistas.

Se trató de un censo con muestra que, para el relevamiento de las viviendas particulares, utilizó un Cuestionario Básico (B) –

compuesto por una selección de preguntas– y otro Ampliado (A) – con la totalidad de las preguntas. Las viviendas colectivas fueron relevadas con un cuestionario (C) específico.

El Cuestionario Básico se utilizó en el 90% de las áreas de muestra, esto es en el 90% de todas las localidades de más de 50.000 habitantes (según datos del Censo 2001), alrededor del 63% de la población. El Cuestionario Ampliado se utilizó en las áreas rurales de todo el país, en todas las localidades de menos de 50.000 habitantes y en el 10% de las localidades de más de 50.000 habitantes, o sea en el 37% de la población total.

Las temáticas como Pueblos Originarios y Discapacidad fueron incorporadas en el Cuestionario Ampliado, al igual que la mayoría de las preguntas orientadas al estudio de las Migraciones Internacionales. En el mismo cuestionario, se introdujo por primera vez una pregunta para la identificación de personas afrodescendientes. De manera que la obtención de información sobre estas temáticas quedó reducida a estimaciones, a partir de los datos relevados por muestra, además de no permitir contar con un marco muestral de utilidad para estudios específicos posteriores.

Para la preparación del Censo 2010, se realizaron dos pruebas piloto (en 2007 y 2009) y un censo experimental (en 2009). La Ciudad de Posadas fue una de las sedes de la primera prueba piloto.

En la Provincia de Misiones, el 14 de mayo de 2010, el entonces Gobernador, Maurice Closs, firmó el decreto de adhesión al Censo N° 498/2010, que permitió la constitución del Comité Censal y el avance en diversas tareas preparatorias.

2022: el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022 fue el primero en realizarse bajo la definición de censo de derecho, es decir, las personas se contabilizaron según su lugar de residencia habitual (donde pasaron la mayor parte del tiempo durante la semana). Los diez censos anteriores se realizaron bajo la metodología “de hecho”, que enumeraba a la población en el lugar donde había pasado la noche anterior al día del censo.

El operativo censal previsto para el año 2020 debió posponerse como consecuencia de la pandemia COVID-19, situación que favoreció la incorporación de importantes cambios de orientación en las metodologías y líneas de trabajo iniciadas en 2017.

Algunas de las innovaciones propuestas por la Coordinación Nacional del Censo debieron ser implementadas en tiempo récord, sin las suficientes pruebas y a costa de grandes esfuerzos de los equipos provinciales, que debieron adaptar metodologías y herramientas a las condiciones regionales.

En 2022, por primera vez en la Argentina, se implementó un operativo censal bimodal de relevamiento (en línea y en terreno mediante entrevistas presenciales). En consecuencia, el Censo 2022 se realizó en dos instancias. En la primera, se habilitó un cuestionario digital que estuvo disponible para completar entre el 16 de marzo y el 18 de mayo. En la segunda, se implementó la modalidad presencial a través del barrido territorial, que se llevó a cabo el miércoles 18 de mayo, el día del censo, declarado feriado nacional.

A diferencia de los Censos 2001 y 2010, realizados en meses correspondientes al segundo semestre del año, el Censo 2022 fue llevado adelante durante el primer semestre del año.

El día del censo, las personas censistas visitaron todos los hogares de la Argentina: realizaron entrevistas presenciales a quienes no habían completado el cuestionario digital y solicitaron el comprobante de finalización a quienes sí lo habían hecho.

La recolección de información de las viviendas particulares fue mediante la utilización de un cuestionario censal único: digital, accesible mediante múltiples dispositivos, y físico, para la realización del barrido territorial. Mientras que las viviendas colectivas fueron relevadas a través de un cuestionario físico.

La ejecución completa del operativo del Censo 2022, se extendió por más de dos meses: comenzó el 16 de marzo con la posibilidad de autocompletar el censo digital; durante los diez días previos al día del Censo (18 de mayo) se relevaron las áreas rurales, viviendas colectivas y personas en situación de calle (que fueron relevadas por primera vez en el marco de un operativo especial); el Día del Censo propiamente dicho, se llevó a cabo el barrido territorial; y durante la semana posterior, se realizó el operativo de supervisión y recuperación (que incluyó la posibilidad de autocompletar el censo digital para quienes no habían sido censados).

En la Provincia de Misiones, en términos generales, se garantizó el desarrollo del censo en el período previsto. Previamente, se desarrolló una serie de tareas precensales entre las que se destacan: dos pruebas piloto de barrido territorial (en 2017 y 2019) –la primera tuvo como una de las sedes la localidad de San Javier (Misiones)– conteo y listado de viviendas en localidades de 2000 y más habitantes, a partir del operativo Archivo de Domicilios de la República Argentina (ADRA-2019), operativos de conteo en localidades de menos de 2000 habitantes y áreas rurales dispersas (2021), actualizaciones cartográficas (2018-2022), redimensión y segmentación censal (2021-2022), actualización del listado viviendas colectivas (2021-2022), pruebas del censo digital (2021), reuniones virtuales regionales y nacionales (2020-2021), realización del censo experimental (2021).

Una de las innovaciones del Censo 2022 fue la inclusión de la pregunta por la autopercepción de género. Las preguntas sobre autorreconocimiento indígena u originario, afrodescendencia y discapacidad formaron parte de las temáticas indagadas.

El 19 de noviembre de 2021, el Gobernador de la Provincia de Misiones, Oscar Herrera Ahuad, firmó el Decreto N° 2211/2021 de adhesión al Censo 2022, se puso en conocimiento a todos los ministerios que integraron el Comité Censal Provincial y a los y las intendentes, a quienes se los invitó a adherir desde sus municipios.

Pruebas (piloto, experimental)

2001: se realizaron cuatro pruebas piloto, tres pruebas de diseño conceptual en distintas provincias, tres encuestas de validación y un

censo experimental en la ciudad de Pergamino, Provincia de Buenos Aires, en el mes de noviembre de 1999.

Misiones fue una de las provincias en las que se realizaron varias pruebas piloto; la primera fue en 1996, en el Municipio Campo Grande, con el objetivo de probar la realización de un censo de derecho en áreas rurales. La segunda se desarrolló en Puerto Iguazú en 1998; en esa oportunidad se probaron la metodología de capacitación y el cuestionario de viviendas colectivas.

2010: se realizaron dos pruebas piloto, la primera fue en el mes de noviembre de 2007 en Bariloche (Río Negro), Posadas (Misiones) y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Esta prueba estuvo orientada a evaluar la realización de un censo de derecho.

En mayo de 2009, se realizó una segunda prueba piloto en algunos barrios de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, cuyo objetivo fue evaluar la metodología para la realización de un censo de hecho con muestra y los contenidos del cuestionario.

El censo experimental tuvo lugar en noviembre de 2009 en el partido de Chivilcoy (Provincia de Buenos Aires) y en la localidad de Tolhuin (Tierra del Fuego). En esa oportunidad se evaluaron el conjunto de actividades y herramientas que integran el operativo censal.

2022: se realizaron dos pruebas piloto de barrido territorial: la primera se hizo entre octubre y noviembre de 2017 en San Javier (Misiones) y Pilar (Provincia de Buenos Aires) y la segunda se ejecutó en septiembre de 2019 en las localidades de Humahuaca, Palca de Aparzo, Coctaca y Varas (Jujuy) y en áreas seleccionadas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Mar del Plata (Provincia de Buenos Aires) y Bariloche (Río Negro).

La 1ª prueba piloto del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas de la ronda 2020 tuvo como objetivo general evaluar la posibilidad de la realización de un censo de derecho. Mientras que, entre los objetivos específicos, se analizaron: la realización de un censo en varios días; la evaluación de una definición de residencia habitual; la evaluación de las pautas respecto al tratamiento de personas temporalmente ausentes y/o con más de una residencia; el ensayo de un sistema de monitoreo que permita seguir el ritmo de avance en la cobertura censal y la detección de los errores en el momento en el que estos se producen, con el fin de poder intervenir oportunamente.

En San Javier, Misiones, se cumplió con los objetivos y el cronograma propuesto, en el marco de una buena integración entre el IPEC y el INDEC. La capacitación presencial se desarrolló entre el 30 de octubre y el 3 de noviembre de 2017, mientras que el operativo de campo se llevó a cabo entre los días 4 y 27 de noviembre del mismo año.

El operativo se realizó en tiempo y forma, a pesar de las diferentes situaciones adversas que atravesaron a la estructura, tales como la renuncia de censistas, eventos climáticos –que incluyeron tormentas y altas temperaturas– cortes de luz durante parte de la capacitación y el operativo, intermitencia en el acceso a internet, demoras en el correo, trabas burocráticas para la contratación del personal, largas jornadas

de trabajo que, en algunos casos, se extendían hasta altas horas de la noche y cuestiones como el crecimiento (construcción de nuevos barrios en un corto periodo de tiempo) respecto del conteo de viviendas realizado poco tiempo antes.

Un aspecto novedoso que aportó la realización de la 1° prueba piloto en San Javier, fue el uso de nuevas tecnologías, como los servicios de mensajería instantánea (Whatsapp) y sistemas de posicionamiento GPS, que facilitaron la comunicación y la ubicación en campo.

Entre noviembre y diciembre de 2021, se realizó un censo experimental en la Localidad de Gálvez (Santa Fe) y en fracciones censales de las Comunas 2 y 5 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En este operativo, se probaron por primera vez la combinación bimodal del censo digital y el barrido territorial, la capacitación a través de un campus virtual, los operativos de relevamiento de personas en situación de calle y de viviendas colectivas. Se evaluaron la sensibilización y el desempeño de los distintos roles de la estructura censal.

Durante el 2021, personal del IPEC de Misiones participó de las pruebas del censo digital, mientras que la App CENS.ar (aplicación para uso de censistas en sus propios dispositivos móviles) y el tablero de control (plataforma web para uso de la estructura censal en sedes censales), presentados como una de las innovaciones para garantizar el seguimiento del operativo y la obtención rápida de datos, no fueron probados.

Actualización cartográfica, conteo y listado de viviendas

2001: se llevaron a cabo conteos de viviendas, a partir de la realización de comisiones de servicio de personal del IPEC, garantizando las actualizaciones cartográficas de todas las áreas urbanas de la Provincia de Misiones. En las áreas rurales, se utilizó como base la información y cartografía del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 1991, posteriormente actualizada por la estructura censal superior, durante el recorrido previo de la jurisdicción. La misma metodología fue empleada para la detección y listado de las viviendas colectivas.

Entre 1995 y 2000, Misiones fue una de las provincias seleccionadas para participar del Proyecto JICA, por el cual el INDEC contó con el apoyo de la Agencia Japonesa de Cooperación Internacional para el desarrollo de las pruebas piloto y aplicaciones relacionadas con el georreferenciamiento de los datos.

La participación en el Proyecto favoreció a Misiones por la incorporación de recursos tecnológicos (computadoras, mesas de digitalización, plotter, impresora láser, proyector y grabadora de CD) y la capacitación del personal, lo que contribuyó a la implementación de innovaciones, especialmente en los conteos de viviendas y actualizaciones cartográficas.

2010: en Misiones se realizaron operativos de conteo y actualización cartográfica exclusivamente en áreas urbanas. Las salidas

a campo sufrieron demoras que provocaron que algunas áreas se vieran afectadas por imprecisiones y la consecuente superposición con tareas posteriores, como la segmentación y el propio relevamiento. En estos casos, la estructura censal superior completó las tareas de actualización cartográfica durante el recorrido previo de la jurisdicción.

En las áreas rurales, las actualizaciones cartográficas fueron realizadas sobre los planos del Censo 2001; como en el censo anterior, la estructura censal superior fue la encargada de realizar las actualizaciones durante los recorridos previos de cada jurisdicción.

2022: la actualización cartográfica de la Provincia de Misiones hacia el Censo 2022 se realizó a partir de los operativos Archivo de Domicilios de la República Argentina (ADRA 2019), Muestra Maestra Urbana de Viviendas de la República Argentina (MMUVRA 2019), Censo de Localidades menores a 2000 habitantes y a través de imágenes satelitales.

Las tareas preparatorias comenzaron con las actividades de actualización cartográfica en gabinete y el análisis de los listados de viviendas provenientes de las planillas de recorrido de las y los censistas del Censo 2010; continuaron con la exploración de imágenes satelitales (tanto para áreas urbanas como rurales) y se completaron con la realización de los operativos de censo ADRA y MMUVRA (para localidades de 2000 y más habitantes) y Censo de Localidades menores a 2000 habitantes.

Con la realización de los operativos ADRA y MMUVRA 2019 (ambos realizados según el cronograma establecido por el INDEC) por primera vez se incorporó la utilización de dispositivos móviles de captura (tablet) y un sistema de gestión para asignar y monitorear tanto el avance como la calidad del trabajo realizado, mientras que, para las actualizaciones cartográficas, realizadas en el marco del censo de localidades menores a 2000 habitantes, se utilizaron planillas y planos impresos.

En cuanto a las tareas específicas de censo y listado realizadas durante el desarrollo del ADRA, se llevaron a cabo sin mayores inconvenientes; sin embargo, se considera que la tarea de actualización cartográfica ha sido subestimada en el marco de la planificación de dicho operativo. Fueron muchas las modificaciones que se presentaron en todas las localidades, tanto en radios censales urbanos como mixtos y especialmente en los radios rurales que rodean la envolvente de la localidad. Esto conllevó a una importante y minuciosa tarea de articulación de los equipos de trabajo de Cartografía del IPEC con sus pares de Geoestadística del INDEC.

En la mayoría de los radios censales se presentaron actualizaciones cartográficas que incluyeron la creación de nuevas manzanas (tanto en el interior de los radios ADRA como en las expansiones correspondientes a radios rurales y/o mixtos cercanos), división y unificación de manzanas, aperturas y cierres de calles, actualizaciones en los nomencladores (calles sin nombre que, al momento del censo si tenían, huellas que se convirtieron en calles, pasillos, peatonales o viceversa), entre otros.

En relación con las localidades menores de 2000 habitantes, se trabajó de distintas maneras. En principio, se realizaron ejercicios de conteo de viviendas y actualizaciones cartográficas a través de imágenes satelitales, pero, dado que no se tenía certeza de que las imágenes estuvieran actualizadas o de que su interpretación fuera correcta, debido a la geografía de la provincia, posteriormente se realizaron salidas a campo que permitieron contar las viviendas y actualizar la cartografía.

Respecto de la actualización del Listado de Viviendas Colectivas (LVC), se trabajó conjuntamente entre INDEC y el IPEC en el marco del Programa Registro Integrado de Viviendas Colectivas (2021-2022).

La base de datos que conformó el LVC partió de la información relevada como resultado de las operaciones de actualización, listado y conteo del ADRA y la actualización de la MMUVRA realizadas durante 2019. Además, se incorporaron registros del Censo 2010, cuidando de no duplicar los existentes, con la intención de completar la información faltante para las localidades de 2000 y más habitantes.

Durante el desarrollo del programa, se trabajó en la actualización y edición del listado base, a partir de la consistencia y completamiento de todos los registros del listado original entregado por el INDEC, y la incorporación de nuevos registros de viviendas colectivas. La tarea se concentró en la búsqueda de información básica faltante en los casos donde existía algún registro previo, y la incorporación de nuevas viviendas colectivas, a partir de las distintas estrategias de relevamiento de información, entre las que se desarrollaron solicitudes de información a organismos e instituciones, búsquedas de teléfonos de contacto de las viviendas colectivas en sitios web (para la posterior comunicación telefónica y obtención de la información faltante), realización de reuniones con organismos, instituciones y referentes.

La identificación de los barrios populares, villas y asentamientos en la Provincia de Misiones, se trabajó conjuntamente entre el INDEC y el IPEC en el marco del Programa Actualización ADRA sobre la base de los registros administrativos (RRAA, 2021-2022) y, previamente, en el Programa Provincial de Estudios de Pobreza en el Marco Censal (2018-2020), a partir de información proveniente del CNPHyV 2010, el ADRA, la MMUVRA y el Registro Nacional de Barrios Populares (ReNaBaP).

El trabajo con las mencionadas fuentes permitió asignar a los polígonos de los barrios populares sus respectivas fracciones y radios censales, detectar diferencias para la identificación de los barrios populares que fueron relocalizados, urbanizados y/o que, por alguna razón, ya no integraban esta categoría.

La segmentación, divisiones censales y unidades censales

La segmentación censal es la tarea que permite subdividir el territorio en unidades operativas llamadas segmentos. El segmento es el conjunto de viviendas que conforman la carga de trabajo del y de la

censista. Un conjunto de segmentos constituye un radio. Un conjunto de radios una fracción. Las fracciones conforman los departamentos.

Los radios censales se clasifican en urbanos, rurales y/o mixtos, según la forma en que se asienta y distribuye la población.

2001: la segmentación de los radios censales se realizó en forma manual tanto para áreas urbanas como rurales de la provincia.

La tarea fue llevada a cabo por personal del IPEC, capacitado por la Coordinación del Censo, a partir de los criterios impartidos por el INDEC y la consideración de las distancias entre viviendas, accesos y tiempo de recorrido para la segmentación rural.

2010: la segmentación fue asistida por computadora, en la mayoría de las áreas urbanas, y manual (basada en la segmentación del 2001) para las áreas rurales.

Debido a que hubo una importante “explosión de segmentos”, tanto urbanos como rurales, cuando se hizo entrega de la carga de trabajo a los y las jefas de radio (JR) y realizaron el recorrido del territorio asignado, se encontraron con más viviendas de las estimadas. Lo que hasta el momento era considerado zona rural, se había constituido en asentamientos o pequeños aglomerados que se habían instalado alrededor de las localidades o sobre las rutas.

Esta situación, sumada a una cantidad insuficiente de censistas suplentes asignados, generó una gran demanda de censistas por parte de los y las JR, que debió trasladarse al INDEC, de manera insistente, para que se pueda garantizar la cobertura.

Para la realización de la segmentación, en la mayoría de los radios rurales, se procedió a enviar a los JR los planos en blanco y se les solicitó que segmentaran en forma provisoria (ya que ellos conocían el terreno) o que realizaran el conteo de viviendas y las ubicaran de la manera más exacta posible en el radio para que, desde el IPEC, se segmentara.

En los casos en los que no se pudo resegmentar, se asignó más de un/a censista para el segmento y el o la JR fue el responsable de distribuir la carga para cada uno/a de ellos/as.

2022: por primera vez en la Provincia de Misiones, el proceso de segmentación fue automático para las áreas urbanas. Se utilizó el aplicativo SEGMENTA, de acuerdo con los lineamientos establecidos por el INDEC.

La incorporación del segmentador web automático SEGMENTA garantizó cierta rapidez en el cumplimiento de la tarea, aunque se tuvieron que realizar algunos ajustes como contratación de un servicio extra de internet, incorporación de equipos informáticos acordes a las necesidades del segmentador. Esto implicó una demora en el inicio de la misma.

En cuanto a la funcionalidad del SEGMENTA, en términos generales, los tiempos promedio de segmentación dependieron de muchas variables: distribución de las viviendas, cantidad de viviendas del radio, tamaño de la localidad, estado de los archivos subidos al segmentador (que no indicaran errores al subir), el funcionamiento de herramientas como la VPN y la conexión de internet.

Otras dificultades que afectaron el desarrollo de la tarea fueron: la incorporación de bulevares, plazoletas sin viviendas, la incompatibilidad entre la utilización de la versión del Segmentador UAT de Prueba y la versión final Producción (los parámetros utilizados en la prueba, cuando eran correctos y se intentaban replicar en el segmentador final, no arrojaban los mismos resultados, generando demora en el proceso); la segmentación de los complejos de edificios fue problemática, ya que se detectó que el segmentador no consideraba los pasillos como lados (pasillos se refiere a especie de calles o corredores internos), en algunos casos se detectó que la cantidad de viviendas que arrojaba el segmentador no se reflejaba en las planillas resumen por Radio (R3); las actualizaciones del segmentador durante la fase final del proceso de segmentación, si bien eran necesarias, también generaron algunos inconvenientes. Por último, el cuestionamiento por parte del INDEC a la cantidad de viviendas por segmentos obtenidos, una vez presentada la tabla de segmentación y sobre la fecha de la salida a campo provocó que en algunos casos se haya tenido que volver a segmentar.

En aquellos casos en los que una segmentación no resultaba de forma ideal, por problemas de recorrido (por ejemplo, cuando algunos segmentos ocupaban manzanas distantes entre sí), se tomaba la decisión de hacerla de forma manual.

Sobre la tabla de segmentación se generaron e imprimieron las salidas gráficas y planillas R3 (planilla resumen con la segmentación correspondiente a los radios urbanos), requeridas para la implementación del operativo urbano en la Provincia.

En cuanto a la consideración de los barrios populares, villas y asentamientos para la segmentación, las instrucciones sobre los parámetros a utilizar fueron tardías y no se ajustaban a la cantidad de censistas aprobados por el INDEC. De modo que, si bien las pautas para la segmentación de este tipo de urbanizaciones específicas no se pudieron incorporar, la información sirvió para definir las áreas en las que se debía aplicar un operativo especial, conjuntamente con los municipios y la policía de la Provincia.

En cuanto al proceso de segmentación rural, debido a la importante cantidad de segmentos rurales que posee la Provincia, un equipo dedicado al trabajo con la cartografía rural realizó, con anterioridad al proceso de segmentación, un conteo de viviendas (puntos) mediante imágenes satelitales con base en distintos servidores de mapas, lo que favoreció que se terminara en tiempo y forma la segmentación, a la vez que permitió prever el crecimiento en determinadas áreas rurales.

La definición en los criterios a utilizar, la instrucción en los procedimientos, la entrega de los insumos y capacitación impartida por el INDEC resultó tardía, lo que provocó que en tiempo récord los equipos de trabajo conocieran la metodología y resolvieran la tarea.

El proceso de segmentación rural fue manual, no así la salida gráfica que requería el acceso a la VPN y, para ello, la creación de cuentas de correo del INDEC. El alta de usuarios fue muy lenta y, en algunos casos, nunca se completó, de manera que se tuvo que recurrir a la

utilización de un usuario y clave para diferentes operadores en función de avanzar en la tarea.

Sobre la tabla de segmentación se generaron e imprimieron las salidas gráficas y planillas R4 (planilla resumen con la segmentación correspondiente a los radios rurales), requeridas para la implementación del operativo rural en la provincia.

Reclutamiento de la estructura de capacitación censal

2001: el IPEC abrió una inscripción para instructores e instructoras provinciales, de acuerdo con el perfil solicitado por el INDEC y adaptado a las posibilidades de contar con determinadas profesiones en la Provincia. Las personas candidatas fueron entrevistadas y luego seleccionadas de acuerdo con sus domicilios y cercanía a las locaciones designadas para el dictado de las capacitaciones.

2010: el IPEC realizó una convocatoria a través de medios de comunicación provinciales con el ofrecimiento y características del perfil para el puesto requerido. Una vez recibidos los CV, la coordinación del censo los analizó, organizó las entrevistas a las y los postulantes y procedió a su selección.

2022: la capacitación de toda la estructura censal fue virtual y centralizada desde el Campus del INDEC, por lo cual no hubo reclutamiento de la estructura de capacitación.

Capacitación de la estructura de capacitación censal

2001: la Coordinadora Provincial de Misiones recibió la capacitación en la Ciudad de Buenos Aires, al igual que todas las coordinaciones provinciales. La estructura de capacitación nacional del INDEC, entrenó a todos los niveles de responsabilidades del censo quienes, a su regreso a sus respectivas provincias, tuvieron que seleccionar a las y los instructores provinciales y capacitarlos.

2010: se respetó el programa de capacitación sugerido por el INDEC. La Coordinadora Provincial capacitó a los y las jefas de distritos (JD) y de fracción (JF), mientras que la jefa de capacitación o jefa de instructores se ocupó de realizar la capacitación de las y los instructores provinciales en colaboración con la Coordinadora Provincial. Al finalizar dichas capacitaciones, se le entregó a cada uno/a la agenda correspondiente y los viáticos para poder realizar la tarea de capacitar al resto de la estructura censal.

2022: la capacitación de toda la estructura censal fue virtual y centralizada desde el Campus del INDEC.

Reclutamiento de la estructura censal

En los tres últimos censos la estructura censal estuvo conformada por Coordinadores/as Provinciales, Jefes/as de Departamento, Jefes/as de Fracción, Jefes/as de Radio y Censistas (de viviendas particulares, viviendas colectivas y suplentes). En el Censo 2022 se incorporaron los roles de censista para el relevamiento de personas en

situación de calle junto a un/a Jefe/a de Equipo y la figura del/la Asistente de Jefe de Fracción.

2001: el IPEC se puso en contacto con las autoridades del Consejo General de Educación de la Provincia de Misiones (CGE) y les solicitó el listado de todos los supervisores y supervisoras escolares, por departamento o por zonas asignadas. Analizada la información, estas personas fueron convocadas a una entrevista en la cual se les explicaron las tareas que debía desempeñar el o la JD y se les realizó el ofrecimiento del puesto. Hubo un departamento que no se pudo cubrir con un supervisor/a por lo que se le ofreció a una directora de escuela.

Cada JD seleccionó a sus JF bajo la supervisión del IPEC, ya que debía reunir el perfil solicitado en cuanto a cargo, disponibilidad de tiempo y ubicación geográfica dentro de la fracción que se le asignaba. Estos puestos fueron cubiertos por directores y directoras de escuela. Con este mismo criterio, las y los JF seleccionaron a las y los JR, cargos que fueron cubiertos por directores/as y vicedirectores/as de escuelas públicas. En los casos en los que no se alcanzaban a cubrir todos los roles con la estructura docente de las escuelas públicas, se convocó a personal de escuelas privadas.

El puesto de censista fue cubierto por los y las docentes en actividad y algunas personas jubiladas. En determinadas jurisdicciones, se tuvo que convocar a docentes de escuelas secundarias y, en las aldeas o comunidades indígenas, se contó con promotores de salud y docentes bilingües.

A diez días de realizarse el censo, en el marco de una serie de reclamos gremiales, un importante sector de los y las docentes rechazó su realización y, si bien la medida se hizo extensiva a la mayoría de las provincias, en Misiones el operativo censal se desarrolló con normalidad.

2010: el sistema de convocatoria fue similar al del censo 2001. Se realizaron las gestiones con el CGE de Misiones para la solicitud del listado de supervisores y supervisoras de escuela, por departamento y, de esta forma, se procedió a realizar las entrevistas para el ofrecimiento del puesto de JD.

Cada JD designó a sus JF que, mayoritariamente, fueron directores y directoras de escuela. Con este mismo criterio, los y las JF seleccionaron a los y las JR, cargos que fueron cubiertos por directores/as y vicedirectores/as de escuelas públicas.

Como en el censo anterior, en los casos que no se alcanzaban a cubrir todos los roles con la estructura docente de las escuelas públicas, se recurrió a los y las docentes de escuelas privadas.

El puesto de censista fue cubierto por los y las docentes en actividad y algunas personas jubiladas. En determinadas jurisdicciones, se recurrió a docentes de escuelas secundarias, terciarias y universitarias. En las comunidades indígenas, se convocó a promotores de salud y docentes bilingües.

2022: la conformación de la estructura censal de la Provincia de Misiones se cumplió en tiempo y forma de acuerdo con el cronograma propuesto por el INDEC.

Como en todos los casos anteriores, se definió realizar el censo con la estructura docente. El proceso de convocatoria y selección de la estructura censal comenzó en diciembre de 2021, a partir de un importante trabajo de articulación con el CGE de la Provincia y la Dirección de Educación Primaria.

En primer lugar, el IPEC, junto al CGE, invitaron a una reunión virtual a los supervisores y supervisoras de escuela de toda la Provincia. En ese contexto se realizó una presentación del CNPHyV 2022 y se abrió la convocatoria para la selección de las 17 jefaturas de departamento. Quienes tuvieran interés, debían enviar su CV al IPEC para su evaluación y posterior convocatoria a entrevista.

Durante diciembre 2021 y enero 2022, se realizaron las entrevistas y resultaron seleccionadas las 17 jefas de departamento, todas mujeres con experiencia en censos anteriores y con los perfiles acordes a lo requerido. Ellas fueron las responsables de garantizar la convocatoria en “cascada” en cada jurisdicción, respetando el cumplimiento de los perfiles solicitados, privilegiando a la estructura docente y, cuando esta no alcanzara, recurriendo a otras estructuras, como la municipal, o la utilización de los voluntarios registrados en el sitio web del censo.

Los y las 201 JF convocados/as, mayoritariamente fueron directores/as o vicedirectores/as de escuela y, en algunos casos, docentes funcionarios/as del CGE.

El rol que más costó convocar y “sostener” fue el JR, debido a la difícil relación entre cantidad y tiempo de trabajo, responsabilidad y paga. Durante el período comprendido para la convocatoria de este rol, fue dificultoso mantener la estabilidad de la estructura, las bajas y altas fueron constantes. Las justificaciones eran: “demasiado trabajo y demasiada lectura para un pago de 13.000 pesos, con un Sistema de Registro y un Campus que no funcionaba, y que costaba”.

De esta manera, el rol de JR sufrió cierta degradación en algunos Departamentos, por ejemplo, en Capital, donde se recurrió a otros perfiles, lo que tuvo consecuencias en la convocatoria a los y las censistas (que en muchos casos no fueron de la estructura docente y no resultaron ser los perfiles adecuados para el cumplimiento de la tarea).

En relación con los y las censistas, la convocatoria resultó satisfactoria en aquellos Departamentos donde se respetó el llamado a la estructura docente y donde alcanzó con los docentes.

En algunas zonas de la Provincia, la estructura docente no era suficiente y, en otras, el estipendio resultó bajo para garantizarla, por lo cual se realizaron gestiones con el Servicio Provincial de Enseñanza Privada de Misiones (SPEPM) para incorporar a docentes de escuelas privadas.

En función de garantizar la participación de los pueblos originarios, se realizaron reuniones con la Dirección de Asuntos Guaraníes, la Dirección de Salud Indígena (Ministerio de Salud Pública de la Provincia de Misiones) y el Instituto de Políticas Lingüísticas-Educación Indígena (Ministerio de Educación de la Provincia de Misiones), quienes brindaron información sobre las comunidades guaraníes asentadas en la Provincia, sus caciques y referentes. De esta

forma, se pudo confeccionar un listado de Auxiliares Docentes Indígenas (ADI), caciques y miembros de las comunidades que cumplieran con los requisitos para ser censistas. Las experiencias más interesantes resultaron en el relevamiento de aquellas comunidades en las cuales el maestro de la escuela bilingüe o aula satélite y el ADI trabajaron en conjunto.

La participación de la población afrodescendiente se garantizó a partir de la realización de una reunión con referentes del Colectivo de Afrodescendientes de Misiones.

La designación de los y las asistentes de jefe de fracción (que se realizaba por primera vez), si bien en un inicio se evaluó como positiva, en las distintas fases del operativo generó una serie de inconvenientes. La simple utilización de la palabra “asistente” en la denominación del rol, conllevó el reclamo de las JD de por qué los y las JF tenían “asistente” y ellas no. Posteriormente se debió instruir que se deshabiliten AJF que habían sido asignados a fracciones con radios rurales o mixtos (correspondía un/a AJF cada tres radios urbanos); esto llevó a la crítica de las y los JD y JF, que alegaban la falta de contemplación de las características y necesidades de amplias áreas rurales en la Provincia.

El reclutamiento de los diferentes roles se vio afectado, en parte, por el funcionamiento deficiente del Sistema Nacional de Registro de la Estructura Censal (SINREC). Si bien la metodología de registro presentó innovaciones positivas, el haberlo desarrollado en poco tiempo y sin prueba, ocasionó inconvenientes desde el inicio hasta el final del operativo. Hubo importantes períodos en los cuales el SINREC no funcionó. Los reclamos por su funcionamiento eran constantes.

Los distintos roles manifestaron inconvenientes para acceder y actualizar su información. La dificultad para la edición y modificación de datos desalentó y expulsó postulantes. Por otra parte, los usos y procedimientos del sistema los iba informando el INDEC sobre la marcha y con módulos que eran distribuidos por WhatsApp, sin una previa instrucción y que no formaban parte de los módulos de capacitación de la estructura propuestos en el campus virtual del INDEC. Por lo cual, no se podía controlar ni determinar su alcance. La coordinación provincial y las y los JD no contaban con todas las herramientas necesarias para brindar al resto de la estructura censal una instrucción clara y precisa sobre los diversos procedimientos, a lo que se le sumaron las dificultades de acceso al campus virtual.

Toda esta situación generó una sobrecarga y un desgaste de la estructura superior que pasaba jornadas enteras abocada a la resolución y/o respuesta de todas las consultas e inconvenientes relacionados con el Sistema de Registro y la capacitación virtual.

El SINREC, además de dificultades para el acceso y edición de información, también presentó dificultades por la cantidad de actualizaciones que tuvo, que eran constantes y en la mayoría de los casos difíciles de incorporar.

Capacitación de la estructura censal

2001: se procedió tal como fue planificado e instruido desde el INDEC. La Coordinadora Provincial capacitó a las y los instructores provinciales siempre con la participación de personal del Área de Capacitación del INDEC.

2010: se acató el programa de capacitación sugerido por el INDEC. La Coordinadora Provincial capacitó a las y los JD y de JF, mientras que la jefa de capacitación o jefa de instructores se ocupó de realizar la capacitación de las y los instructores provinciales en colaboración con la Coordinadora Provincial. Al finalizar, se le entregó a cada uno/a la agenda correspondiente y los viáticos para poder realizar la tarea de capacitar al resto de la estructura censal. Las y los instructores provinciales estuvieron a cargo de capacitar a las y los censistas que estaban acompañados por sus JR y JF.

2022: la capacitación de toda la estructura censal se realizó en forma virtual asincrónica, mediante la utilización de un aula Moodle a la que se ingresaba por el campus virtual del INDEC. Los contenidos debían ser fortalecidos a partir de la realización de un taller de refuerzo presencial, “en cascada” y con una duración de dos horas. La nueva metodología de capacitación generó muchas dificultades debido a que el propio campus virtual estuvo sin funcionar por importantes períodos.

Los constantes reclamos de la estructura censal por falta de funcionamiento al SINREC y al campus virtual, las dificultades en el acceso a los servicios de internet en amplios sectores de la Provincia, sumados a los problemas para avanzar en los módulos del campus, provocaron el abandono de diferentes roles y generaron inestabilidad en la estructura, especialmente entre JR y censistas.

El tránsito por el campus no era sencillo ni amigable, la imposibilidad de avanzar por “checks” que no se identificaban fácilmente, además de desalentar la participación, generó muchos reclamos y consultas a la Coordinación Provincial, complicando el desempeño de la tarea.

La falta de un manual de capacitación descargable, que sistematizara de forma clara todos los contenidos, dificultó en gran medida el establecimiento de pautas y la respuesta a las principales dudas que surgían, especialmente debido a que los distintos contenidos (teóricos, prácticos y audiovisuales), integrados en el campus no eran claros y presentaban contradicciones.

En muchos casos, el taller de refuerzo previsto por el INDEC para desarrollarse en dos horas, debió ampliarse a una jornada completa, ya que en ese tiempo no se llegaban a repasar todos los contenidos, ni a responder las inquietudes que surgían luego de la realización de la capacitación virtual, menos aún ejercitar el cuestionario o el recorrido del área a relevar. Ante esta situación, la Directora Ejecutiva del IPEC y la Coordinación Provincial del Censo solicitaron a las autoridades del CGE de la Provincia la autorización para convocar a una Jornada Provincial de Capacitación el día 6 de mayo. Esto permitió que toda

la estructura docente afectada al censo haya contado con la jornada completa (sin cómputo de inasistencias) para convocar a los diferentes roles, reforzar contenidos, trabajar sobre el cuestionario censal y, en algunos casos, ejercitar sobre el recorrido del radio o segmento asignado.

Además, se optó por descargar del campus virtual todos los contenidos (módulos, placas, videos) y enviar tanto por mail como por WhatsApp a toda la estructura censal.

En algunas jurisdicciones, se llevó adelante más de un taller de refuerzo por rol y también se realizaron reuniones mediante plataformas virtuales (Zoom o Meet).

Las estrategias de refuerzo de la capacitación mencionadas dependieron mucho del nivel de compromiso de la estructura de cada jurisdicción. También se detectaron situaciones en que los talleres de refuerzo fueron breves y no alcanzaron los objetivos propuestos.

Sedes censales

2001: fueron seleccionadas por las y los JD y aprobadas por la Coordinación Provincial del Censo. Las sedes fueron escuelas o locaciones propuestas por las municipalidades, pero fuera de las mismas.

2010: fueron escuelas, delegaciones escolares o bien locaciones propuestas por las y los JD y aprobadas por la Coordinación Provincial del Censo.

2022: las sedes correspondientes a las Jefaturas de Departamento funcionaron mayoritariamente en las oficinas de Supervisión de Escuela, aunque en algunos casos las propias JD optaron por seleccionar una escuela grande, con buena infraestructura, acceso a internet y accesibilidad, en función de centralizar las Jefaturas de Fracción para organizar el operativo y los materiales censales.

Debido a que uno de los requisitos de la selección de las sedes censales era el acceso a internet, la Coordinación Provincial del Censo conjuntamente con las jefaturas de departamento, fracción y radio trabajaron con un listado de escuelas facilitado por el CGE, con información detallada tal como ubicación, tenencia de servicio de internet, nivel de enseñanza, entre otros, lo que permitió determinarlas. En algunos pocos casos, se debió recurrir a sedes de Secretaría Escolar, locaciones municipales o Centros de Integración Comunitaria (CIC).

Logística de distribución de materiales

2001: los materiales censales llegaron al IPEC, allí se hizo el cálculo que se requería por cada Departamento y se procedió a la distribución.

2010: se recibieron en el IPEC las planillas para el operativo censal, sobres, manuales, cuestionarios y todo el material necesario para la capacitación, conjuntamente se dispuso de carpetas para los puestos de JD, JF y JR. Las DPE eran las encargadas de recibir y distribuir el material.

También se recibieron los formularios de inscripción para cubrir los distintos puestos de la estructura que debían firmar cada uno de los participantes.

Equivocadamente, llegó material censal de otra provincia a Misiones, lo que motivó el retraso de la distribución del material al interior de la provincia y a sus jefaturas.

2022: la distribución del material censal fue planificada por el INDEC para que llegara a las sedes de fracción y se realizó mediante la contratación del Correo Argentino.

La recepción del material censal a las sedes de fracción facilitó la logística, se pudo realizar el control y distribución a las sedes de radio sin mayores inconvenientes. El material llegó en los tiempos esperados, pero no en las condiciones y en cantidades necesarias. La cantidad de material recibido, no en todos los casos se adecuó a las necesidades de cada fracción.

Las sedes de fracción recibieron los materiales, pero en algunos Departamentos especialmente, los materiales fueron escasos, en general producto de haber recibido las cajas mal armadas y con faltantes.

Para solucionar la falta de materiales, se utilizaron diversas estrategias: por ejemplo, si un censista salía a campo con pechera, no llevaba bolsita y viceversa. Los lápices se partieron por la mitad, al igual que las gomas de borrar. En lugar de sobres y bolsitas se utilizaron “banditas elásticas y sobres hechos de papel”, por ejemplo. En algunas fracciones se tuvo que rearmar y reorganizar la distribución de los materiales destinados a los operativos rural y urbano, es decir, materiales que estaban armados según las necesidades del operativo urbano, se tuvieron que desarmar y destinar al operativo rural (solicitar a los censistas que devuelvan) y armar nuevamente para el operativo urbano.

El equipo de Coordinación provincial y la responsable de logística no conocían el contenido de las cajas y materiales enviados a las sedes de fracción, por lo cual, se dificultaba realizar un buen control de lo que se necesitaba y lo que se debía y podía solicitar. Por ejemplo, los sobres y bolsitas nunca se vieron, como para tener referencia.

Se recibieron cajas mal armadas, mal etiquetadas, incompletas y, en algunos casos, los materiales no se correspondían con el detalle del instructivo elaborado por el INDEC. Por ejemplo: tablita con gancho, repelente (figuraban en los instructivos y capacitaciones, pero no formaron parte de los contenidos de las cajas, ocasionando una serie de reclamos e informes con el detalle de lo que no se recibió).

Se detectaron dificultades en las instrucciones para operativos de repliegue, las y los JR y JF, en muchos casos, no comprendieron las pautas para el armado, etiquetado y envío de cajas, carpetas y planillas.

Etapa censal

Asistencia de la estructura censal

2001: el personal del IPEC fue afectado al operativo en tareas previas, durante el desarrollo del mismo y en algunas de las tareas en días subsiguientes. Se garantizaron guardias en el organismo durante todo el día para la atención de llamados telefónicos, la recepción de personas que deseaban censarse o que decían que “no había pasado el censista” y atención de urgencias que pudieran presentarse.

El INDEC puso a disposición de la población una línea gratuita 0800, accesible desde todos los puntos del país, destinada a resolver las distintas consultas que pudieran surgir en torno al operativo censal.

El IPEC solicitó la asistencia de las Fuerzas de Seguridad Nacionales (Ejército Argentino, Gendarmería Nacional y Prefectura Naval Argentina) y la Policía Provincial para garantizar el operativo en las zonas de difícil acceso.

Se contó con la asistencia de todos los Municipios mediante sus intendentes y/o colaboradores/as a quienes ellos/as hubieran delegado la responsabilidad.

El INDEC envió material de difusión del censo 2001 que fue entregado a los y las JD para que, por su intermedio, llegaran a toda la estructura censal. Además, se pegaron afiches en bancos, municipalidades, organismos provinciales y municipales con atención al público para promover su difusión y conocimiento.

2010: el personal del IPEC fue afectado en tareas previas, durante el operativo y posteriores. Se garantizaron guardias en el organismo para la atención de llamados telefónicos, la recepción de consultas y de personas que acudieron a censarse.

Las solicitudes al INDEC para la ampliación del número de censistas no fueron respondidas oportunamente, lo que conllevó a la realización de importantes esfuerzos por parte del personal del IPEC y la estructura censal para garantizar la cobertura.

Para el relevamiento de las zonas de difícil acceso el IPEC solicitó la asistencia de las Fuerzas de Seguridad Nacionales (Ejército Argentino, Gendarmería Nacional y Prefectura Naval Argentina) y la Policía Provincial.

Se contó con la colaboración de todos los municipios a través de sus intendentes y personal municipal.

El INDEC habilitó líneas telefónicas para atención de consultas.

El IPEC elaboró materiales de difusión del Censo. Realizó un video que se distribuyó a los medios de comunicación y a todas las escuelas, como así también folletos informativos para los alumnos/as.

2022: el personal del IPEC fue afectado a diversas tareas del operativo; se organizaron equipos responsables para la difusión y asistencia del censo digital; se garantizaron guardias en el organismo para la atención de llamados telefónicos, la recepción de consultas y de personas que acudieron a censarse.

En función de asegurar el operativo censal en zonas de difícil acceso, se realizó un importante trabajo de articulación con las Fuerzas de Seguridad Nacionales (Ejército Argentino, Gendarmería Nacional y Prefectura Naval Argentina), también con Guardaparques. Las cuestiones relacionadas con la seguridad durante el operativo se trabajaron con la Policía de la Provincia de Misiones.

La asistencia a la estructura censal por parte de los Municipios fue importante. La coordinación se estableció, en una primera instancia, a partir de comunicaciones por parte del IPEC y continuó con las gestiones realizadas por las y los JD.

Los municipios solicitaron asistencia al IPEC para el establecimiento de puntos digitales y desarrollo del censo digital, colaboraron con la puesta a disposición de móviles y, en algunos casos puntuales, (municipios pequeños) garantizaron un refrigerio para los censistas.

La articulación con otros organismos provinciales y nacionales con presencia en la Provincia se dio a partir de la conformación del Comité Censal y en respuesta a las necesidades que se iban presentando. Se recibió colaboración especialmente para el desarrollo y difusión del censo digital.

La participación de las y los referentes barriales fue importante, especialmente durante el operativo de recuperación, debido a que, por el crecimiento de algunos barrios populares, villas y asentamientos, se los consultó en función de garantizar la cobertura.

Los materiales de difusión del censo en general, y del censo digital en particular, llegaron tarde a la provincia, afectando la distribución y sensibilización.

Desarrollo del relevamiento

2001: el relevamiento urbano se desarrolló con normalidad y en zonas rurales se comenzó unos días antes, debido a la geografía de la Provincia.

2010: el operativo se desarrolló durante los dos días previstos. Se debió reforzar la asignación de censistas para garantizar la cobertura, para lo cual se conformó un equipo desde el IPEC que salió a campo a censar.

2022: la ejecución completa del operativo del Censo 2022 se extendió por más de dos meses; comenzó el 16 de marzo con la posibilidad de autocompletar del censo digital y finalizó el 24 de mayo con la conclusión del operativo de supervisión y recupero.

En la Provincia de Misiones, en términos generales, se garantizó el desarrollo del censo en el período previsto.

Los operativos de viviendas particulares en áreas rurales y de viviendas colectivas comenzaron y finalizaron en las fechas pautadas por el INDEC (9 al 17 de mayo de 2022), a excepción de algunos casos, en los cuales las entrevistas se realizaron el 18 de mayo, debido a que las personas censadas no quisieron responder antes, alegando que “el censo es el 18 de mayo y ese día se iba a responder”. Algunas viviendas colectivas fueron relevadas durante el operativo de recupero, aunque su relevamiento no estaba contemplado en este operativo.

En la mayoría de los casos, la metodología implementada para el relevamiento de las viviendas colectivas fue la entrevista directa, inclusive en los penales, donde, gracias al trabajo previo de las JD y la articulación con las autoridades, se pudo garantizar el acceso y las condiciones para realizar las entrevistas.

El relevamiento de las viviendas colectivas se vio afectado por diferentes cambios metodológicos, implementados en poco tiempo y sobre el operativo. Estos contradecían las líneas de trabajo que se venían desarrollando, no fueron probados en el censo experimental, no fueron completamente comunicados a los equipos técnicos responsables de la temática y no estuvieron reflejados en la capacitación virtual.

El primer cambio, definido a poco tiempo de realizarse el operativo, fue la introducción del formato digital para el relevamiento. Eso conllevó ciertas alteraciones en la convocatoria a la estructura censal y una serie de articulaciones con las personas responsables de las viviendas colectivas, en función de lograr la colaboración.

Con poca información, sin la capacitación y materiales necesarios y sin conocer el desarrollo web para tal fin, se intentó avanzar con cada tarea preparatoria. Finalmente, y a dos días de la salida a campo, el INDEC informó que el desarrollo para la realización del censo digital no estaba disponible, por lo cual nuevamente se cambiaba la metodología. Esta situación fue realmente problemática, debido a que se debía comunicar el cambio a toda la estructura, garantizar que la información llegara, convocar nuevos/as censistas para reforzar el operativo, como así también comunicar a las personas referentes de las viviendas colectivas.

Las consultas, dudas y críticas sobre la forma en que se desarrolló este operativo fueron muchas. No obstante, se detectaron buenas experiencias debido a un esfuerzo extra de las y los JD y JF que, con mucho compromiso, realizaron las gestiones necesarias y acompañaron a las y los censistas.

Por otra parte, hubo decisiones que se tuvieron que tomar desde la Coordinación provincial porque, con instrucciones contradictorias, poco claras y con tan poco tiempo de previsión, se corría el riesgo de no garantizar el relevamiento de determinadas áreas. Por ejemplo, para las viviendas colectivas en áreas rurales, se acordó con las y los JD y JF la mejor estrategia de relevamiento.

El operativo especial de personas en situación de calle se realizó con personal del IPEC, en áreas seleccionadas de la Ciudad de Posadas, entre las 18 horas del lunes 16 de mayo y las 02 horas del martes 17 de mayo.

Las viviendas particulares en zonas urbanas fueron relevadas mayoritariamente el día del censo, 18 de mayo, mientras que las que por diferentes motivos quedaron sin censar fueron relevadas durante el operativo de supervisión y recupero, entre los días 19 y 24 de mayo.

En la Provincia de Misiones se registró una mayor respuesta de la estimada al censo digital. Sobre la base de consultas y solicitudes de distintos municipios, se pudo determinar que la participación en la modalidad digital fue más alta en aquellas jurisdicciones donde la estructura municipal y educativa la promovieron, por ejemplo, mediante la instalación de puntos digitales y campañas de difusión diversas, en medios masivos de comunicación y medios propios (redes sociales); también mediante la impresión de las instrucciones de llenado del censo digital en la boleta de la luz.

Como es de prever, las mayores limitaciones para responder el censo digital, se encontraron en áreas en las cuales no se encuentra instalado (o es deficiente) el servicio de acceso a internet, áreas rurales y de frontera, especialmente.

En Misiones, se instalaron 213 puntos digitales, 157 fijos (oficinas de organismos públicos nacionales, provinciales y municipales, escuelas, entre otros) y 56 itinerantes (ferias francas y operativos barriales).

Para poder canalizar las demandas de información, la capacitación de “facilitadores”, el envío de material (afiches, volantes) y la presencia en puntos digitales itinerantes, se organizó un equipo de trabajo específico con personal del IPEC.

El censo digital, en general, tuvo aceptación, aunque su desarrollo se vio afectado, entre otras cosas, por la demora, por parte del INDEC, en el envío de volantes y afiches, tanto para informar como para visibilizar el operativo y también por la falta de un instructivo para la realización del censo digital (desde el IPEC, se tuvo que elaborar un pequeño instructivo e imprimirlo, para poder brindárselo a comunicadores/as y a cada facilitador/a del censo digital, de modo que pudieran contar con herramientas para cualquier duda que surgiera de quienes se acercaban a completar su cuestionario en línea). Otros aspectos que afectaron el operativo fueron la falta de la Localidad de Dos de Mayo en el desplegable (y que demoró en ser incorporada), la imposibilidad de los extranjeros de completar el censo digital y la falta de definición de algunas cuestiones básicas para garantizar la calidad de la información relevada, por ejemplo, la imposibilidad de completar el cuestionario en casos donde hay más de una unidad habitacional en un mismo terreno o PH, sin identificación y que comparten un mismo número catastral.

En relación con la implementación de la App CENS.ar, para uso de las y los censistas, la experiencia en la Provincia de Misiones no fue positiva. La coordinadora y subcoordinadora no conocían completamente la herramienta para capacitar y responder inquietudes como correspondía, a pesar de haber participado del censo experimental y de las presentaciones virtuales. Tampoco tuvieron la práctica necesaria para la implementación de App CENS.ar y el Tablero de Gestión, ni recibieron las devoluciones de las consultas realizadas al INDEC durante la presentación virtual.

Preguntas fundamentales como el procedimiento para la asignación de nuevos segmentos / censistas y su nombramiento no podían quedar librados a la utilización del “ingenio”, como se propuso en una de las presentaciones que dejó más dudas que certezas.

Las capacitaciones dictadas por personas externas al INDEC y sin experiencia en relevamientos censales, los manuales e instrucciones insuficientes, la falta de un entorno de prueba para la realización de los talleres de refuerzo, no generaron las mejores condiciones para garantizar la utilización de la app.

Los constantes reclamos de la estructura censal por falta de acceso al SINREC y al campus virtual, las dificultades en el acceso a los servicios de internet en amplios sectores de la Provincia, sumados al

desconocimiento de la App CENS.ar y del tablero de gestión, desalentaron su utilización y llevaron al IPEC a proponer la salida a campo con la metodología tradicional del operativo (utilizando las planillas) y alternativamente la App, como única forma de garantizarlo.

Las planillas resumen resultaron complejas de completar para todos los roles de la estructura censal, especialmente en el campo referido al total de viviendas esperadas. Se recibieron muchas consultas sobre cómo llenar las planillas, especialmente cuando surgían diferencias, a pesar de completarlas con los datos solicitados. Por ejemplo: que se registren datos en la columna “Falta censar” (resultantes de cálculos), cuando se trataba de un caso con cobertura completa, mientras que los datos incorrectos eran los provenientes de las viviendas esperadas (información previa proveniente de las R3 o R4 según se trate de un radio urbano o rural).

Las planillas digitales (Excel), facilitadas por el INDEC, presentaban un formato que, en muchos casos, dificultó la carga de información por parte de los distintos roles de la estructura, lo que ocasionó demoras en algunos casos y resultados erróneos en otros.

La calidad de la información recabada en las planillas resumen no fue la deseada y varió según cada departamento. Hubo departamentos que aportaron planillas con información consistente y otros que no.

Cierre del relevamiento (envío de datos preliminares)

2001: las planillas operativas de los distintos puestos de la estructura como JR y JF fueron enviadas a las y los JD quienes a su vez las elevaron a la DPE.

Si bien los datos preliminares los dio a conocer el INDEC, en la Provincia se pudieron obtener a través de las planillas operativas.

2010: a través del uso de nuevas tecnologías informáticas las y los JR y JF ingresaron sus planillas operativas, lo que permitió la obtención de los resultados provisorios con celeridad.

2022: los resultados preliminares no pudieron ser presentados al finalizar la jornada del 18 de mayo. Por un lado, la utilización de la App CENS.ar no garantizó los objetivos esperados, tampoco lo hizo la incorporación en el SINREC (a último momento y sin instrucción clara) del campo “Contador de personas censadas” para ser completados por las y los JF.

Las planillas resumen fueron escaneadas y enviadas al INDEC en los plazos estipulados.

Repliegue del material

2001: el repliegue del material censal (cuestionarios) hacia el INDEC se hizo desde la DPE por intermedio del Correo Argentino. El material sobrante y las carpetas de las y los JD, JF y JR permanecieron en la DPE. Las carpetas contenían la cartografía y las planillas operativas utilizadas en cada puesto y en el inmediato inferior.

2010: las cajas con los cuestionarios censales fueron retiradas de las sedes del JD. El Correo Argentino fue el responsable de retirar el material censal de las sedes de JD para su posterior traslado al INDEC. Las carpetas de todos los puestos de la estructura que contenían las planillas operativas y la cartografía se recibieron en la DPE.

2022: el INDEC estableció el repliegue de materiales censales en dos momentos: el primero a realizarse el 19 de mayo y el segundo, el 26 de mayo, una vez finalizado el operativo de supervisión y recuperación. En ambos casos, el recorrido por las sedes de fracción se intentó organizar entre la Coordinación Provincial, las JD y el Correo Argentino en función de comenzar por aquellas fracciones que tenían resuelta la tarea, dejando para el final aquellas que presentaban algún retraso.

El primer repliegue de materiales varió según cada Departamento. Mientras que en algunos se cumplimentó en tiempo y forma, en otros presentó algunas dificultades.

Se registraron fracciones que no fueron replegadas a tiempo, por causa de demoras en los procesos de trabajo o malas interpretaciones, por ejemplo, porque en la sede de fracción no recibieron las cajas de todos los radios; debido a que se dio una contradicción entre las interpretaciones del JF y el personal del Correo Argentino sobre qué materiales se debían retirar y cuáles no; porque hubo dificultades en la comprensión de las pautas de clasificación y etiquetados, entre otros. Habiendo tomado conocimiento de estos casos, se instruyó que se organizaran las tareas para la realización del segundo repliegue.

Etapas postcensal

Recuperación de segmentos y viviendas sin censar

2001: no hubo necesidad de recupero de segmentos completos, se registraron las viviendas que no fueron censadas y se las relevó al día siguiente con personal del IPEC. También se continuó censando en la sede del organismo a las personas que se acercaron debido a que, por algún motivo, no fueron censadas en sus domicilios.

2010: al día siguiente del operativo, se continuó censando a quienes reclamaron no haber sido visitados/as en sus domicilios. La tarea se realizó con algunas/os censistas y personal del IPEC, especialmente en el Departamento Capital.

2022: el operativo de supervisión, recuperación de segmentos y viviendas sin censar fue organizado en cada jurisdicción por los y las JF y los y las JR. En general, no se registraron segmentos completos sin censar, a excepción de algunos casos en los cuales se construyeron o ampliaron barrios y/o asentamientos entre la segmentación y el relevamiento.

La atención de los reclamos de las personas que, por algún motivo, no fueron censadas, se centralizó en el IPEC. Se organizó una mesa de ayuda que funcionó entre el 18 de mayo a las 7 am, hasta el 26 de mayo a las 21 pm.

Se dispuso de los canales de comunicación oficiales del Instituto: correo electrónico, redes sociales (Facebook, Instagram y Twitter), líneas telefónicas y se incorporaron seis teléfonos celulares con sus respectivos números de Whatsapp, desde los cuales se recibían y respondían los mensajes de aquellas personas que no habían sido censadas o requerían asistencia para la realización del censo digital (que fue puesto a disposición nuevamente por el INDEC durante el operativo de recupero).

A medida que se recibían los reclamos, se clasificaban por Departamento y se le remitían a las JD para que se garantizara, con la estructura de cada jurisdicción, la realización del censo. El mismo procedimiento se siguió con los reclamos que llegaban a la mesa de ayuda del INDEC y eran remitidos al IPEC.

En el Departamento Capital, personal del IPEC participó en el operativo de supervisión y recuperación en aquellas fracciones que concentraron mayor cantidad de reclamos.

Pago a la estructura censal

2001: se trató de la primera vez que la participación en el censo fue remunerada. El pago se realizó a través de depósitos bancarios a las CBU declaradas en las nóminas de cada puesto de la estructura censal.

Hubo demoras en los pagos, en algunos casos, debido a errores en el registro de los números de CBU y, en otros, porque no todas las localidades tenían sucursal del Banco Nación y las personas debían dirigirse a la localidad más cercana que dispusiera de una, lo que provocó serios inconvenientes y un gasto extra para poder cobrar.

2010: el pago se realizó a través del Correo Argentino, a partir de los listados confeccionados por JR, JF y JD. Estos últimos hacían llegar las nóminas a la DPE para ser enviadas al INDEC, donde las trasladaban al Correo Argentino. Una vez disponibles los pagos, se daba aviso a quienes estaban en condiciones de cobrar, para ello debían dirigirse a la sucursal del Correo de su ciudad.

Hubo demoras en los pagos, en muchos casos debido a errores en el registro de los números de documento y, en otros, como consecuencia de las propias gestiones realizadas por el INDEC. Esto acarreó reclamos (especialmente a los teléfonos del IPEC) por parte de la estructura censal que había trabajado y quería cobrar.

2022: el pago se realizó mediante depósito bancario (Banco Nación) a las cuentas registradas por cada persona en el SINREC.

El proceso de validación de la estructura censal requerida por el INDEC para el pago, presentó severas dificultades y un trabajo exorbitante para la Coordinación Provincial, debido a la extensión de la planilla con la que se trabajó y a los errores de carga de datos provenientes del SINREC, entre los que se destacaron: errores de tipeo en el registro de DNI, CBU; la declaración de una CBU de un tercero o de una CBU para el pago de más una persona; el registro de CVU (si bien pasado un tiempo fue aceptado para la realización de depósitos, inicialmente fueron rechazados); la inhabilitación involuntaria de algún rol de la estructura y la falta de las validaciones

mediante las marcas “Finalizó tarea” y “Refuerzo de capacitación” requeridas en el sistema para ser completadas por los y las JR.

Todos errores que se pudieron haber evitado con un SINREC desarrollado con tiempo, probado, formando parte de los módulos de capacitación y funcionando activamente (sin interrupciones) durante todo el proceso.

A los inconvenientes mencionados, se sumó la importante demora en los pagos (que se realizó en varias tandas), lo cual generó situaciones conflictivas dentro de la estructura censal, la construcción de una imagen negativa que se asoció al censo y al INDEC (alimentada por los medios de comunicación) y un gran volumen de trabajo ligado a la respuesta diaria y constante a quienes no habían cobrado, vía comunicaciones telefónicas, redes sociales, correos electrónicos y de forma presencial (atención a quienes se acercaban al IPEC).

Cobertura censal

2001: en función de evaluar la cobertura, se realizó una encuesta postcensal durante la semana posterior a la finalización del relevamiento. El cuestionario utilizado fue especialmente diseñado para medir la omisión de personas y el empadronamiento erróneo.

2010: no se realizó una encuesta postcensal para evaluar cobertura.

2022: no se realizó una encuesta postcensal para evaluar cobertura.

Datos preliminares

2001: los datos preliminares fueron dados a conocer por el INDEC el 21 de noviembre de 2001. Estos resultaron de las transcripciones manuscritas de las planillas resumen que cada puesto de la estructura censal (censistas, JR, JF y JD) completó al finalizar la tarea el día del operativo.

La DPE recibió las 17 planillas de los y las JD que, una vez sumadas, se enviaron al INDEC para su difusión. Dada la celeridad con la que se presentaron estos resultados, no estuvieron sometidos a controles exhaustivos.

En mayo de 2002, el INDEC presentó la publicación Serie 1 del Censo 2001 con datos provisionales obtenidos mediante un procedimiento más controlado, resultado del procesamiento informático de las planillas R2, resumen del JR.

En noviembre de 2006 se difundió la Serie 2 del Censo 2001 con resultados definitivos.

Por primera vez, se puso a disposición de los usuarios la base de microdatos a través del software REDATAM (desarrollado por CELADE-CEPAL) que permite la realización de procesamientos estadísticos para diferentes niveles de desagregación geográfica.

2010: los datos provisionales del censo fueron dados a conocer el 17 de diciembre de 2010. La presentación incluyó información del total de viviendas y población por sexo para el total del país, provincias y departamentos.

En esa ocasión, se implementó un sistema por el que los y las JF debían ingresar sus planillas resumen online, de manera de obtener rápidamente la información para los primeros datos. Esta tarea se realizó bajo la supervisión de la DPE y permitió obtener datos preliminares por municipios con bastante celeridad.

Posteriormente, se puso a disposición de los y las usuarios/as la base de microdatos a través del software REDATAM.

2022: el 31 de enero de 2023, el INDEC presentó los resultados provisionales del CNPHyV 2022 para el total del país, desagregados por jurisdicción y partido, departamento o comuna, correspondientes a la cantidad de viviendas particulares, viviendas colectivas, población en viviendas particulares y colectivas, y en situación de calle.

El 18 de mayo se realizó una presentación con indicadores de condiciones habitacionales de las viviendas particulares ocupadas por provincia y departamento.

El 21 de noviembre de 2023 fueron difundidos los resultados definitivos del CNPHyV 2022, a partir de la presentación de cuatro publicaciones con información por provincia y departamento: Indicadores demográficos por sexo y edad, población en viviendas colectivas y en situación de calle, salud y previsión social, y condiciones habitacionales de la población, los hogares y las viviendas.

Reflexiones finales

La realización de cada Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas exige una compleja articulación entre las etapas de preparación, la del propio relevamiento y la postcensal. La disponibilidad de los recursos económicos y humanos necesarios, la estabilidad en los equipos técnicos responsables de conducir los operativos más allá de las gestiones y la integración armónica de las tendencias internacionales con las características regionales son aspectos fundamentales para garantizar el desarrollo exitoso de cada etapa y, en consecuencia, del operativo censal.

La descripción detallada de las tareas que debieron realizarse en los tres últimos censos, desde la experiencia de la Provincia de Misiones, pone de relieve la necesidad de reforzar los mecanismos institucionales que permitan el cumplimiento de los ejes mencionados en el párrafo anterior.

Esto requiere, indefectiblemente, de una mayor participación de los equipos técnicos nacionales y provinciales involucrados en todas las etapas, más aún si se considera que, actualmente, está en discusión la realización de los censos nacionales tal y como los conocemos.

Concebido por el propio INDEC como un “censo de transición”, el Censo 2022 se caracterizó por la incorporación del uso de tecnologías, por ejemplo, en la implementación del censo digital, la capacitación virtual, el SINREC y la App CENS.ar, entre otras.

A priori, las mencionadas innovaciones debieron haber redundado en una serie de beneficios como: la rapidez en el levantamiento, procesamiento y publicación de la información; una efectiva

capacitación y la simplificación en los procesos de registro y cobro de la estructura censal.

La descripción de la forma en que se implementó cada una de las innovaciones tecnológicas, las dificultades que presentaron, las adaptaciones que la DPE debió realizar para resolverlas y los resultados obtenidos, ponen de manifiesto, por un lado, la importancia por el respeto de los tiempos requeridos para garantizar los desarrollos informáticos y la articulación de los responsables de dichos desarrollos con las áreas temáticas correspondientes; y, por otro, la evaluación de las condiciones de posibilidad para la implementación de estos con la participación de las DPE. Estas instancias no fueron lo suficientemente consideradas durante las distintas etapas comprendidas por el Censo 2022.

La descentralización de actividades —producto de la incorporación de los mencionados desarrollos tecnológicos— que recayeron en las instancias más bajas de la estructura censal, situaron a la DPE en un rol intermedio que le implicó grandes esfuerzos para la resolución de los problemas que se presentaban.

En los censos anteriores, la DPE tuvo un rol de mayor centralidad a nivel provincial para la ejecución del operativo, lo que le permitió cierta autonomía para la resolución de problemas tanto de campo, como metodológicos y administrativos. El balance de los operativos nacionales recientes, junto al debate en torno a experiencias censales de otros países, menos costosas y en sintonía con la integración de otras fuentes de información —como registros y encuestas—, la medición de nuevas realidades y el surgimiento de nuevas demandas, se presentan como una oportunidad y un desafío para quienes trabajamos todos los días para producir estadísticas públicas de calidad.