



PRIMER CENSO MUNICIPAL DE POBLACION Y VIVIENDA DEL MUNICIPIO DE ENVIGADO

Centro de Estudios de Opinión

Abstract

From the initial conversations with the Secretariat of Planning and Valuation of the Municipality of Envigado, where general aspects of operative of the census of population and the house were discussed to carry out, an administrative series of recommendations and suggestions considered methodologic that were due to consider for the successful development of the censal activity.

Resumen

A partir de las conversaciones iniciales con la Secretaría de Planeación y Valorización del Municipio de Envigado, donde se discutieron aspectos generales de la operativa del censo de población y vivienda a llevar a cabo, se plantearon una serie de recomendaciones y sugerencias metodológico- administrativo que se debían tener en cuenta para el desarrollo exitoso de la actividad censal.

Aportes y recomendaciones por parte del Comité Técnico del CEO

A partir de las conversaciones iniciales con la Secretaría de Planeación y Valorización del Municipio de Envigado, donde se discutieron aspectos generales de la operativa del censo de población y vivienda a llevar a cabo, se plantearon una serie de recomendaciones y sugerencias metodológico- administrativo que se debían tener en cuenta para el desarrollo

exitoso de la actividad censal. Al respecto, a continuación detallamos algunos aspectos generales acerca de:

1. Preparación del censo
2. El empadronamiento
3. La sistematización de la información

Diseño del cuestionario censal

Se planteó la existencia de varios formularios censales de población y vivienda validados que habían sido utilizados en los censos anteriores a nivel nacional. A partir de las reuniones se recomendó adaptar alguno de estos instrumentos, fijándose como de responsabilidad de Procesos Técnicos del CEO, su diseño definitivo.

Se acordó notificar a las dependencias municipales para que sugirieran algunos ítems a incorporar al formulario, respetando la idea primaria que este era un censo de población y vivienda. Se advirtió que debía hacerse antes de terminar la jornada del jueves 10 de octubre de 2002, para no entorpecer el cronograma de actividades.

Con respecto a esta actividad hay que mencionar que aparte del atraso de algunas dependencias en responder en sugerencias de incorporar nuevos ítems al formulario censal, el formato y el contenido del cuestionario fue cambiada inconsultamente, lo que llevó a que el Comité Técnico del CEO, aceptase el instrumento definitivo pero deslindando su responsabilidad técnica. Todo esto condujo, más por la presión de algunas dependencias municipales que por la misma importancia de los ítems que se incluyeron, a un formulario censal con cerca de 200 campos a responder, lo que motivó que la calidad de los datos obtenidos y el grado de utilidad de la información proporcionada, resultase minimizada.



Sin embargo, el Centro de Estudios de Opinión –CEO- deja constancia que salva su responsabilidad sobre la estructuración y contenido de las preguntas que dichos funcionarios adicionaron. Teniendo en cuenta que el formulario inicial propuesto y entregado por CEO fue modificado por el Municipio de manera unilateral.

La administración del programa del Censo

La dirección operativa del Programa del Censo Municipal estuvo delegada en el Economista Francisco Zuluaga, quien representaba a la institución consultora CEO. Al respecto cabe señalar que esta instancia administrativa - operativa fue superada en incontables ocasiones por los mismos funcionarios de la Secretaría encargada lo que provocó problemas en la ejecución del plan y programas de actividades a desarrollar.

La apreciación final sobre el proceso de administración del programa censal lleva a resaltar dos situaciones:

Primero, los acuerdos y criterios metodológicos y operativos logrados en las reuniones con el Comité Técnico conformado por funcionarios de la Secretaría de Planeación y Valorización y el CEO fueron modificados unilateralmente. Segundo, relacionado con lo anterior, el organigrama de tareas y funciones que debe regir toda empresa o actividad sufrió constantes modificaciones. Por ejemplo, existía un comité de procesos técnicos cuya responsabilidad era del CEO. Muchas de las decisiones operativas fueron ajenas a éste Comité. Funcionarios de la dependencia obviaban el conducto regular lo que generaba acciones contradictorias. Valga el ejemplo, de las relaciones entre el Contratista encargado de la sistematización de la información y el área de sistemas del Municipio de Envigado sobre la propuesta de manejo técnico de la captura y digitación de la información. Reiteradamente se señaló la inconveniencia que el objetivo de esas reuniones fuese la

modificación de los criterios de manejo y gestión de la información recogida, asunto el cual debía ser tratado con el Director de procesos técnicos y no con el contratista del CEO.

RECURSOS HUMANOS:

Básicamente la responsabilidad del Contratista se reducía a la asesora técnica y operativa del proceso censal. Específicamente, el diseño del instrumento, el proceso de dirección del barrido censal y la sistematización de la información y la entrega de una base de datos con la información recolectada

ASPECTOS DE LA CARTOGRAFIA

El trabajo de planeación y programación del Censo exigía tener una cartografía actualizada. Así quedó constancia al respecto. La cartografía no estaba actualizada tal como se había planteado inicialmente, originando algunas dificultades para la asignación de las áreas de empadronamiento y retrasando significativamente la distribución del personal empadronadores y supervisores.

Cuando se empezó a reproducir los planos manzaneros para entregarle a los empadronadores y se inició el proceso de distribución de manzanas por centros operativos, se pudo constatar en terreno, que la cartografía era 1993.

Por ejemplo, a consecuencia de lo señalado en el párrafo anterior, en vísperas del barrido censal no se habían producido el listado de predios rurales para cuantificar el número aproximado de empadronadores. Tampoco se habían realizado los filtros en el catastro de los predios rurales para eliminar los predios que figuran como repetidos.

En determinado momento se surgió trabajar con la cartografía producida por DANE, la cual se verificó que estuviera más actualizada, pero Planeación exigió que fuera la propia, por cuanto correspondía a su propia sectorización por barrios, debiendo corresponder los límites del sector con los límites del barrio

ASPECTOS DE LA CAPACITACION

Para garantizar un adecuado proceso de capacitación de todos el personal del Programa del Censo se requería desarrollar un conjunto de actividades preliminares y complementarias, tales como diseño del formulario censal, manuales operativos (captura, supervisión, validación y crítica, mapeo catastral, etc.), nombramiento del personal de supervisión, crítica y validación, empadronadores, personal de apoyo, aspectos logísticos varios, etc, e igualmente mantener las fechas propuestas por el Cronograma de actividades aprobado por la Secretaria de Planeación y Valorización para la ejecución del proceso censal. Múltiples atrasos en estas actividades complementarias determinaron una cadena de errores operativos a lo largo del proceso censal.

Como un ejemplo de lo anterior, puede mencionarse la demora en la entrega de los formularios censales y manuales, los cuales fueron sometidos en diversas oportunidades a procesos de ajuste y modificación por la inclusión de nuevas preguntas; lo que implicaba cambios simultáneos en el formulario y en el manual y aplazamiento de proceso de edición.

El manual del empadronador y del supervisor se modificó, sin previo acuerdo de las partes. Más aún, el reconocimiento institucional en el cual debían figurar como responsables la Secretaria de Planeación y Valorización del Municipio de Envigado y el Centro de Estudios de Opinión –CEO- de la Universidad de Antioquia, fue engañosamente obviado. La Universidad de Antioquia no figura en este documento ni es mencionada como socia en los

informes de prensa que el Municipio de Envigado, a través de la Secretaria de Planeación y Valorización ha publicado en los medios de circulación local y nacional.

El diseño del formulario censal

En diversas oportunidades se adelantaron conversaciones con las distintas secretarías de la Alcaldía Municipal para determinarse interés por la información que sería de utilidad en su respectiva dependencia. La insistencia de algunas dependencias determinó la conformación de un formulario censal con un formato y estructuración complejo.

Se insistió en la inclusión de preguntas que no tenían justificación lógica ni metodológica. Se puede mencionar por ejemplo las preguntas: *¿cuántas personas consultan al psicólogo o psiquiatra?, ¿A donde acude cuando requiere servicios de salud?, ¿Domina algún arte o oficio del cual deriva principalmente sus sustento?, ¿Estudia en un establecimiento oficial o privado?*, entre otras.

Vale la pena señalar que después de que el Comité Técnico aprobó el conjunto de preguntas para incluir en el formulario, con posterioridad aparecieron otras forzando su inclusión, especialmente aquellas que fueron presentadas por la Secretaria de Salud y por la Curaduría Municipal.

Pese a las sugerencias técnicas aportadas por el Proceso Técnico del CEO se incluyeron preguntas que no funcionaron por diversas circunstancias, por ejemplo:

El número de la cedula o documento de identidad de cada uno de los miembros del hogar

I

Igualmente el número catastral presentó diversos contratiempos, pues desde su conformación en la base de datos, el proceso de impresión de los stickers o adhesivos, hasta la dificultad de hacer coincidir la dirección del predio con la del número catastral, se convirtió en una tarea dispendiosa e inconclusa.

Los nombres y apellidos de las personas no se captan con una buena precisión en un censo y menos en este caso, cuando el formulario estaba relativamente cargado de preguntas y además, no hubo inmovilización de la población, pues muchos de los datos fueron proporcionados por otro miembro del hogar.

En síntesis el diseño del instrumento censal, se caracterizó por su fragilidad, siempre estuvo expuesto a cambios de última hora; surgieron modificaciones inconsultas en el formulario aún cuando ya se había enviado en forma “definitiva” a la empresa editorial.

ETAPA DE EMPADRONAMIENTO

Tanto la cobertura censal como la fase operativa pueden ser consideradas como exitosas, dado los estándares en este tipo de actividad censal. Así lo demuestran los resultados obtenidos.

Los errores propios de este tipo masivo de recolección de información fueron mínimos considerando la magnitud del proceso. Muchos de ellos se podrían haber obviado si se hubiese realizado una prueba piloto del Censo. Actividad que fue recomendada desde el comienzo por el Comité Técnico del CEO.

RECURSO HUMANO DISPONIBLE



UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANAS
CENTRO DE ESTUDIOS DE OPINIÓN

Siempre se planteó como importante que el personal asignado por el Municipio debía ser ejemplo de responsabilidad institucional y de sentido de pertenecía con el Municipio. Esta fue una de las primeras condiciones que se le exigió a la Secretaria de Planeación y Valorización a tener en cuenta en el proceso de selección de escogencia de los funcionarios responsables que participarían en el censo. Sin embargo, hubo alguno de ellos que no ejercieron la labor con dedicación y responsabilidad y de cierta manera incidieron en la cobertura y la calidad de la información recopilada.

Finalmente, se capacitaron más de mil personas, sin embargo la deserción fue alta, no solo de estudiantes elegidos para empadronadores, sino de funcionarios de la administración municipal, quienes esperaban fungieran como supervisores.

La dualidad operativa y contractual del personal operativo del programa censal fue un grave inconveniente para su normal desarrollo. El Comité directivo del CEO fue reiterativo en señalar, la dificultad de desarrollar tan importante evento con el aporte de funcionarios municipales de distintas secretarías, quienes generalmente tienen actividades asignadas, las cuales no pueden ser detenidas. Valga como ejemplo mencionar la situación generada a raíz de la asignación del personal para cada Centro Operativo: se había señalado una cifra de supervisores de acuerdo a las necesidades (100). A última hora resultaron 54 funcionarios del Municipio.

Se consideró que el servicio de los estudiantes, como empadronadores en el Censo, se haría bajo la modalidad de contraprestación del servicio social, con la respectiva certificación del municipio y el aval de la Secretaria de Educación. Se recomendó la participación de estudiantes de grado 11 y se aceptó, pese a las objeciones del CEO, la participación de estudiantes universitarios.

La participación estudiantil estuvo mediada por dos situaciones que la dificultaron. Por un lado, la fecha de realización del Censo – gran parte de los Colegios oficiales estaban de vacaciones- y, un numero apreciable de ellos, ya habían cumplido el requisito del servicio social, lo que limitaba el contingente de empadronadores. Aunque se consideró prudente convocar alumnos de 9° y 10 grado como personal de reemplazo durante el censo, el grado y efectividad de su participación afectó la calidad de la información recolectada.

Los jefes de centro operativo fueron funcionarios de la administración municipal, en su mayoría profesionales. El personal destinado no fue suficiente porque muchos desistieron de trabajar en el Proyecto aduciendo múltiples ocupaciones.

En algunos casos debieron recargar la labor de los supervisores y en otros casos habilitar empadronadores como supervisores.

El retraso en la reproducción del manual del empadronador y el mismo formulario censal, afectó el inicio de las capacitaciones, especialmente la de los empadronadores y supervisores, siendo necesario postergarla hasta una semana antes del Censo, dejando escaso margen para adoptar planes de contingencia.

Recursos disponibles: La mayoría de estudiantes de 11° grado ya habían cumplido con las horas de alfabetización o servicio social que les corresponde lo que motivo que se incorporarán los estudiantes disponibles. Fue necesario recurrir a alumnos de 8° y 9° grado con 13 y 14 años de edad, considerados como pocos aptos para esta labor, pues su nivel formativo no se asimilaban a los requerimientos del Censo.

CALIDAD DE LA INFORMACION RECOLECTADA

Para garantizar la calidad de la información era indispensable desarrollar una excelente recolección de la información por parte del grupo de empadronadores apoyados por toda

una estructura operativa proporcionada por parte del Municipio de Envigado. En términos generales la fase operativa del barrido censal fue un éxito. Hay que reconocer que el problema se centró en el registro de la información en el formulario censal entendida esta falla por la inexperiencia de los empadronadores ante la complejidad del instrumento.

Ante las evidentes fallas de registro, se adoptó la modalidad que el Municipio a través de un grupo de revisores desarrollase este proceso de validación y verificación de la información, actividad paralela a la que desarrollaría el CEO, a través del proceso de sistematización con el fin de filtrar los posibles errores de registro, validación y digitación. En términos generales, se estima que la información lograda es válida y confiable.

REVISIÓN DE LA INFORMACIÓN

El proceso dual de crítica y validación mostró lo siguiente:

Muchos campos incompletos o en blanco. Información que podría haber sido completada por simple observación.

Inconsistencias en el flujo de la información (por ejemplo hombre con información de fecundidad)

Desconocimiento de las instrucciones de formulario, así cuando se indicaba “SALTAR” a una pregunta mas adelante, se hacia caso omiso o se relacionaba información continua.

Igualmente, la calidad de información esta en función de los procesos de codificación y critica. EL CEO detectó en este proceso serias deficiencias.

Los formularios de cada uno de los hogares que integraban una vivienda, debían ser entregados a lo largo del proceso como una sola unidad. En numerosos casos, estos llegaron al proceso de sistematización en forma independiente.

El proceso de codificación técnica, actividad de responsabilidad del Municipio adoleció de deficiencias. Por ejemplo, algunos formularios fueron remitidos al proceso de digitación sin la codificación adecuada o carente de ella (ver Informes de inconsistencias).

LA CODIFICACIÓN

Paralelamente a la revisión de la información, se realizó el proceso de la codificación orientado a transformar el conjunto de preguntas abiertas o aquellas expresadas en frases o términos literarios, para facilitar su almacenamiento en el computador.

Para adelantar toda esta labor de revisión y codificación de los formularios, se preparó un instructivo para el personal denominado, **manual de crítico codificador**, el cual constituía material de consultas permanente, para saber que hacer en cada caso.

Corrección de inconsistencias

Para solucionar los casos mencionados anteriormente, se estableció un plan para generar un listado de inconsistencias realizar las correcciones pertinentes.

Adicionalmente se cruzaron los datos provenientes de controles de la actividad de crítica relacionada con personas y viviendas censadas, con las cifras que arrojaron los resúmenes de grabación.

En términos generales, se considera que para lograr una mayor eficiencia en la digitación, se debió hacer un programa de captura inteligente, de tal suerte que en la medida que iba grabando, la máquina indicara donde podía hacer error para devolverlo a crítica.

Aunque esta verificación se debió hacer al final, cuando se terminó prácticamente la digitación. Se trató de una labor muy dispendiosa y repetitiva, por cuando a la manipulación de los formularios era continua, en virtud de que se podría dar el caso de que un formulario presentara diversas inconsistencias.

ASPECTOS DE LAS DIGITACION

Muchos de los errores cometidos en la etapa de empadronamiento se trataron de corregir en el proceso de digitación, generando listado de inconsistencias, algunos utilizando los cruces lógicos, utilizando el teléfono para constar la información.

Hubo diversos tipos de errores: unos cometidos por los empadronadores, otros por los críticos revisores que omitían preguntas que debían revisar. También hubo errores de los codificadores quienes asignaron algunos códigos que no correspondían, o dejaban algunos en blanco cuando los debían diligenciar.

REVISIÓN DE LA INFORMACIÓN

Para darle una mayor consistencia a los datos recogidos y tratar de detectar los errores más protuberantes, se incorporó un grupo de 8 personas que se estaban desempeñando como participantes del plan Colombia en la Secretaría de Salud.

Trabajaron durante un mes, del 20 de enero al 20 de febrero de 2003, con un rendimiento aproximadamente de 100 formularios revisados en promedio diario.

FECHA DEL CENSO

La época en que se realizó el empadronamiento coincidió con el cierre del periodo escolar, la mayoría de colegios que estaban terminando labores académicas. Esto afectó el Censo, en dos sentidos: falta de empadronadores y algunas viviendas con moradores ausentes.

La fecha de 25 de noviembre al 1 de diciembre se convirtió en una camisa de fuerza, porque mientras algunas tareas preparatorias se retrasaban, la fecha de realización era inmovible;

MODALIDAD DE CENSO

El censo se hizo bajo la modalidad de jure, es decir, considerando las personas según el lugar de residencia habitual. Esto nos permite incluir a las personas que estaban ausentes del hogar, pero se consideraban residentes en Envigado; a su vez, permitía excluir aquellas personas que de momento se encontraban en el hogar pero no eran residentes habituales de ese hogar.

LA CARGA DE TRABAJO

Los cálculos iniciales nos permitían concluir que vinculando unos 650 empadronadores, censando cada uno aproximadamente 65 viviendas durante la semana, estaríamos cubriendo perfectamente todo el municipio en el tiempo previsto.

Sin embargo, las deserciones en la capacitación y el retiro de algunos empadronadores después de iniciado el censo y la falta de empadronadores de reserva, hicieron que algunos de ellos debieron cumplir con una carga de trabajo, hasta el punto que algunos alcanzaron a realizar hasta 120 viviendas por semana.

En la zona rural el nivel de producción es más bajo y en algunos casos podía estar por el orden de 5 a 8 viviendas por día.



LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA

Cada uno de los cargos previsto para el censo tenía sus funciones previamente definidas. Es importante señalar que la totalidad de las personas las asignó el Municipio de Envigado por intermedio de la Secretaria de Planeación, a excepción del cargo de Director Operativo del Censo y el Comité Técnico que fue asignado por parte de la Universidad de Antioquia, según lo establecido en el Convenio.

ETAPA DE EMPADRONAMIENTO

LOS RECHAZOS

La tasa de rechazo fue considerada la normal para este tipo de eventos: aproximadamente el 1.7 % de las viviendas censadas rechazaban el empadronador, lo cual equivale a más de 600 viviendas. Queda el interrogante si es por razones de seguridad, inconformidad o falta de cultura ciudadana, o el fracaso de la actividad de inducción y conocimiento de la opinión pública del Municipio.

LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

Hay que destacar la firme voluntad administrativa y política del Municipio, representado por la Secretaría de Planeación y Valorización para llevar a cabo el censo. Muchos fueron los factores que atentaron para el normal desarrollo del proceso y muchas las voluntades para superarlos. El objetivo de mencionar algunas fallas no demerita lo realizado. Creo que la principal radicó en la indefinición de los términos contractuales entre el Municipio y el Contratista. Innumerables fueron los desacuerdos así como los acuerdos, aunque a veces la buena fe de los participantes fue superada por medidas inconsultas con el contratista.

En términos generales, es sabido que en la administración pública estos aspectos son lentos por la rigurosidad de las normas existentes. Por ejemplo, la cancelación de honorarios y cuentas exigen el cumplimiento de normas legales que hicieron demorada su ejecución. No se dispuso de una caja menor para cubrir los gastos de menor cuantía.

VIVIENDAS CENSADAS

Para la zona urbana figuran 39 barrios con 665 manzanas y un total de 43.724 unidades de vivienda, lo cual arrojaría un promedio de 65 viviendas por manzana.

Teniendo en cuenta los datos del censo, hay aproximadamente 1.900 viviendas desocupadas.

Supuestos y sugerencias en relación a las tablas de salida propuestas

El proceso de tabulación se habría simplificado muchísimo si los datos se hubiesen sometido a una crítica manual exhaustiva y excluyente. El proceso de crítica y validación fue deficiente en este aspecto. Muchos de los problemas fueron detectados solo en el proceso de digitación y control posterior.

Se recomendó producir distribuciones de frecuencias simples de muchas o todas las variables, antes de correr las principales tabulaciones. Las tabulaciones de frecuencia se pueden usar como medida del control de calidad contra la cual se pueden verificar los totales de las tabulaciones. Son también útiles para determinar la calidad de las respuestas.

Igualmente se recomendó –vía oficio- diseñar previamente una matriz de análisis de los datos que permitiese diseñar unas tablas de salidas de fácil diseño y lectura. En este aspecto, se solicitaron con anticipación las desagregaciones que tuviesen más sentido en ciertas circunstancias para evitar tablas de salidas de n columnas y filas. La carencia de una



UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANAS
CENTRO DE ESTUDIOS DE OPINIÓN

matriz de análisis tuvo un efecto considerable sobre el número y formato de las principales tabulaciones.

ceo@catios.udea.edu.co

<http://ceo.udea.edu.co>

Ciudad Universitaria Bloque 9-252 Telefax: 2105775