

## IMPORTANCIA, OBJETIVOS Y PROGRAMA DE LOS CENSOS NACIONALES (1)

Ing. Com. Jack Bermeo C.

El Consejo Técnico y la Dirección General de Estadística y Censos han gestionado y trabajado desde hace mucho tiempo para tratar de realizar los censos básicos del país, pero por las circunstancias que me voy a permitir enumerar a continuación, se ha venido postergando indefinidamente esta importante obra:

1.—La penuria económica del Fisco en estos últimos años y los déficits presupuestarios han cohibido a los poderes públicos para comprometerse en estas investigaciones.

2.—La Conferencia Interamericana que debió realizarse en Quito el presente año, absorbió la preocupación del Gobierno durante el año pasado; y,

3.—La intensa campaña que se desató en el período de elecciones del nuevo Régimen así como la agitada política actual, han mantenido a la población y al gobierno en tensa expectativa, impidiendo hasta ahora, orientar la decisión de éste y la

---

(1).—Conferencia sustentada en la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas el 28 de Octubre de 1960.

atención popular para reconocer la necesidad que tiene el país de realizar los inventarios nacionales. Sólo a fines del gobierno que terminó este año y, debido a la presión internacional y a reiteradas gestiones del Consejo Técnico y de la Dirección General de Estadística y Censos del Ministerio de Economía, se consiguió el dictamen del Decreto N° 1056, de 22 de junio de 1960, que declara a los Censos de utilidad nacional e interés público, encargando al Consejo Técnico la planificación y ejecución de los mismos en 1961; pero, no se le asignan los fondos necesarios a pesar de que se pudo contar con una suma razonable para iniciar ya que, por intervención de uno de los miembros del Consejo, se consiguió que conste en el proyecto de presupuesto nacional del ejercicio de 1959, la suma de \$ 3'000.000,00; pero, lamentablemente, las autoridades respectivas de entonces, no demostraron interés alguno por defender esa asignación y es así como quedó reducida la partida a \$ 1'000.000,00, suma que, tampoco fue utilizada en el curso de dicho año, revirtiendo nuevamente a los fondos comunes del Estado, quedando para este año sólo una partida de \$ 50.000,00.

Esa suma del millón de sucres, debió utilizarse en el levantamiento y actualización de la cartografía censal, en la determinación y ubicación de los centros poblados con la estimación preliminar de población, datos que son necesarios para todo plan de censo próximo y útil para todo tipo de investigaciones, sean éstas de orden económico, sanitario, educacional, militar, etc. Es decir que si el dinero se hubiera gastado en esta labor precensal se hubiera contado con una obra de imponderable valor, justificándose plenamente este gasto aun cuando no se lleguen a levantar los censos. Con justa razón la partida puntualizaba la exigencia de que los gastos que se hagan con cargo a ella no han de tener otro destino que el Censal y como los proyectos manifestaban la tendencia de simples mejoras burocráticas, la Dirección de Presupuesto y el Consejo Técnico de Estadística y Censos observó esta situación sin que se diera el giro oportuno, hasta que corrió el tiempo, quedando frustrada la buena intención del Consejo por haberse desaprovechado esos fondos que pudieron finan-

ciar el levantamiento y actualización de los centros poblados que hoy en día, nos hubiera servido de base y habríamos adelantado mucho en la obra censal, permitiéndonos realizarla el próximo año. Ahora no nos queda sino comenzar desde el principio y seguramente postergar la fecha del empadronamiento para el año 1962. Por las condiciones censales en que se encuentra el país, se necesita no menos de un año y medio de labor precensal, a menos que se arriesgue bajar la calidad de los datos y tal vez fracasar en la empresa, lujo que no puede darse el Ecuador, motivo por el cual tendremos que hacer correctamente los censos y probar bien su consistencia, instruyendo al máximo a la población y a no menos de 50.000 empadronadores, para sacar un resultado satisfactorio que compense el sacrificio y la inversión de nuestros escasos recursos, lo cual requiere de un tiempo suficiente y acaudado trabajo.

En cumplimiento de la disposición legal del Decreto 1056, el Consejo Técnico de Estadística y Censos dictó un reglamento por el que se constituyó la Comisión de trabajo para que elabore un plan, el mismo que próximamente será sometido a consideración del Poder Ejecutivo, cuyas autoridades parece que comienzan a demostrar interés, después de la entrevista que el señor Ministro de Economía y el señor Subsecretario de la misma cartera, tuvieron con el señor García Frías, Técnico de Programas del Instituto Interamericano de Estadística, en su visita a Washington.

En todo caso, es conveniente llegar al pueblo para convencerle de la necesidad de levantar los Censos Nacionales; sólo así tendrá fuerza esta idea para que la acoja el Gobierno, cuyos representantes nunca la desechan; pero en el fondo, no les despierta interés ya que por lo general, quienes rigen el Gobierno, son gentes políticas a quienes más les conviene demostrar obras tangibles, obras materiales y visibles antes que la simple acumulación de tablas, aun cuando reconocen que, este tipo de investigaciones dan los elementos necesarios para estudiar la estructura básica del país y orientar su política.

El Ecuador ha adquirido en forma directa o indirecta un formal compromiso de levantar los censos alrededor del año 1960.

Es así como al participar en muchas reuniones internacionales ha venido aceptando de una u otra manera la necesidad que existe por nuestra parte de participar en los censos mundiales y en los censos de América para 1960. Así por ejemplo: la Declaración de Panamá de 1956 se refiere a la cooperación interamericana para resolver los problemas económicos y la necesidad de elevar las condiciones de vida en el Continente partiendo de los Censos de América; en la Cuarta Conferencia Interamericana de Buenos Aires, ratificada en la Quinta Conferencia de Santiago, es decir desde hace unos cincuenta años ya se consideró la necesidad y la importancia trascendental que entraña el levantamiento de los censos en América; el Primer Congreso Demográfico de México de 1943 recomendó levantar los censos nacionales en el transcurso de los años 1950 y 1951, habiéndose establecido que en América ya se habían levantado hasta aquella fecha 121 censos de orden nacional; se organizan varios seminarios y centros de especialización y estudio tendientes a promover y preparar personal para la realización de los censos en América, como el Centro de Adiestramiento Censal de Lima, que se llevó a cabo entre Agosto y Noviembre de 1958, con la asistencia de más de setenta delegados de países americanos, representantes de las Direcciones de Estadística y Censos o de organismos de esta especialidad; desde 1958 viene funcionando un seminario de demografía en Santiago con asistencia de becarios de toda la América, habiéndose realizado muchas otras reuniones de estudio en distintas ciudades de América, tendientes a la organización de los censos de 1960; en la mayoría de las reuniones de COINS, las resoluciones se refieren a los censos del continente, dando recomendaciones e instrucciones especiales para este evento; por último, ya en forma directa el señor Herbert Marshall, Presidente del Comité Ejecutivo del Instituto Interamericano de Estadística (IASI), dirigió una comunicación al doctor Gonzalo Escudero, Embajador del Ecuador ante el Consejo de la Organización de Estados Americanos (OEA), quien transcribe esta comunicación al señor Carlos Tobar Zaldumbide, entonces Canciller de la República, quien a su vez, dirige la misma comunicación al señor Ministro de Economía; la que

recomienda al Ecuador no deje de participar en el levantamiento censal de América de 1960. Por efecto de esta comunicación y por las reiteradas gestiones del Consejo Técnico de Estadística y Censos se dicta el Decreto N° 1056 de 2 de junio de 1960 a que antes hice referencia, declarando la necesidad que tiene el país de levantar estos censos en 1961. Es de anotar que, otros países de América ya están realizando la labor censal y muchos hasta la presente fecha ya han levantado los censos: Colombia levantó sus censos de prueba entre Julio y Agosto del presente año, según el IASI; Estados Unidos efectuó su censo agropecuario en octubre-noviembre de 1959 y su censo de población y habitación en abril del presente año; México levantó su censo agropecuario y ejidal en mayo-junio y su censo de población y habitación el 8 de junio del presente año; la República Dominicana levantó su censo de población el 7 de agosto. Los censos de estos tres países constituyen las primeras fuentes de datos para el ciclo social del Programa del Censo de América de 1960. Argentina levantó los censos de población, habitación y agropecuario el 30 de setiembre último; y, los que no lo han hecho hasta la fecha, están en franca y plena elaboración.

Las recomendaciones internacionales para levantar los inventarios de América se refieren a los censos de población, habitación y agropecuario y parece que el país abarcará la investigación de estos tres censos por considerarlos fundamentales, llamándose por esto los censos "básicos".

Las investigaciones que efectúa el hombre siempre tienen relación directa o indirecta con él. En el caso de los censos de población se investiga la estructura de la sociedad de un país porque es el hombre quien constituye ésta y, como gran parte de la vida del hombre lo hace protegido contra el medio ambiente en habitaciones, sean estas de la condición que fueran, es necesario determinar también la forma cómo el hombre habita, porque son determinantes de la estructura social y económica de los distintos estratos de la población. En el caso de los países americanos y en especial del Ecuador, la mayor parte de la población se dedica y vive de la agricultura, correspondiendo a esta actividad el más

alto porcentaje del ingreso nacional, sirviendo su producto para satisfacer las necesidades más importantes del hombre: la alimentación y el vestuario; es por esto que, se considera a la investigación agropecuaria también como investigación básica, en contraste con los llamados censos económicos que comprenden: industria, artesanía, pesca, minería, comercio, transporte, etc., siendo todos éstos muy importantes pero que sólo afectan a un sector de la población.

Los censos de población tienen una importancia trascendental para conocer la distribución demográfica en su aspecto geográfico, biométrico, social, etc.; son necesarios para la solución de problemas políticos, así por ejemplo, las representaciones legislativas están dadas de acuerdo al número de habitantes de cada provincia; la división política del país varía de acuerdo con el crecimiento sectorial de la población. En el orden social, el censo de población permite conocer los distintos estratos y sus magnitudes, y en el orden económico sirve, fundamentalmente, para la programación del desarrollo. Los censos de población permiten determinar la magnitud de los problemas de urbanización en los lugares de grandes concentraciones humanas, tales como: higiene, servicios, obras de embellecimiento, etc., en lo que se refiere al aspecto material. En instrucción pública establece la medida del problema que debe afrontar el Gobierno sobre el analfabetismo por edad y sexo, el número de niños en edad escolar, el nivel de educación alcanzado, etc. De acuerdo a los desplazamientos de población, es necesario resolver los problemas laborales, dando ocupación y creando fuentes de trabajo en aquellos lugares de atracción popular, sin descuidar el problema del avituallamiento para satisfacer la alimentación de pueblos que crecen por efectos de estos centros de atracción. Debe tomarse en cuenta que las exigencias de los centros urbanos son más que proporcionales al simple crecimiento de su población ya que por lo general estas crecen por el desplazamiento de habitantes del campo o de centros urbanos menos importantes en donde sus necesidades están limitadas al medio ambiente, haciéndose en la ciudad mucho más rigurosa por el mismo efecto de comparación, lo que exige en el

individuo un ingreso más elevado que en el campo a fin de no sentir la frustración de los nuevos deseos y necesidades que surgen en la ciudad.

Los censos de habitación están íntimamente ligados con el de población y tienen una gran importancia social, ya que el hombre habita en las más variadas formas, cuevas, cabañas, carros viejos, embarcaciones, balsas, chozas, casas individuales, casas colectivas, conventos, cuarteles, residencias, etc., determinando por esto la condición social y la magnitud de los problemas que tiene que afrontar el gobierno frente a las necesidades de habitación, especialmente en las clases pobres. Malas condiciones de habitación, traen consecuentemente el problema de la promiscuidad y la degeneración moral, provocando gravísimos problemas sociales, políticos y económicos.

El Gobierno tiene necesidad de resolver el problema de la vivienda popular antes de verse abocado a situaciones como las que vemos en ciudades de América tales como: la población "callampa" de Santiago, la población "estera" de Lima, la población "paracaidistas" de la ciudad de México, la población "pantano" de la ciudad de Guayaquil y, por qué no hablar de la población "tapiales" de la ciudad de Quito. Pero, es necesario armonizar sus inversiones ya que, el gasto en vivienda es poco reproductivo aún cuando reconozco que es socialmente necesario; es por esto que la inversión debe ser bien ponderada para no caer en el defecto de dar un gran impulso oficial a este tipo de trabajos, descuidando la inversión reproductiva que permite un más acelerado proceso de desarrollo y enriquecimiento del pueblo, con lo cual crece el incentivo privado hacia la edificación de viviendas, siendo necesario no caer en el error de determinar precios topes al valor del arrendamiento, lo que provoca una disminución de incentivos en este tipo de inversiones, como le sucedió a Italia —que tuvo que cambiar de política— y le sucedió a la ciudad de París en donde el propietario no tiene el menor interés de invertir en viviendas dada la limitación del valor de los arrendamientos. Por otra parte, debe evitarse el crecimiento extensivo de barrios urbanos en países como el nuestro de escasos recursos,

ya que una urbanización extensiva es cara y lujosa, encareciendo los costos de redes de distribución de energía eléctrica, agua potable, teléfonos, etc., pavimentación de calles, mantenimiento e higiene se hacen más costosos, entre nosotros debe tenderse a una urbanización concentrada por ser más económica.

Por ser la agricultura la actividad económica más importante del país, porque ocupa la mayor parte de la población, porque esta actividad entrega el mayor aporte al ingreso nacional y, porque su producción satisface las necesidades primarias de nuestro pueblo, se considera que el inventario agropecuario es indispensable para dar un mejor ordenamiento social y procurar una mejor distribución de la renta proveniente de este sector. Elevando el nivel de vida del campesino, automáticamente alcanzaremos un desarrollo más acelerado para nuestro país, ya que se incorporará éste al régimen económico convirtiéndose en consumidor que alienta los demás ramos de la actividad económica nacional.

La investigación agropecuaria nos dará la razón de la estructura económico-social del campesinado, nos permitirá un conocimiento de la distribución de la tierra, las distintas formas de tenencia en sus calidades de propietario, arrendatario, aparcerero, huasipunguero, etc. Conoceremos además, los distintos tipos de explotación y la magnitud de las mismas ya sean agrícolas, ganaderas, mixtas; su forma de explotación, esto es intensiva o extensiva; la relación de la tierra con respecto a las áreas cultivadas y el desperdicio de este recurso. Por otra parte, determinaremos los rendimientos agrícolas y conoceremos la parte aprovechada del factor tierra, que en cierto modo, se lo puede considerar como factor limitante en la economía.

Bien se puede decir que en el Ecuador existen grandes extensiones de tierras baldías, incultas e inexploradas, que pudieran aprovecharse; pero, para que este elemento pueda incorporarse a la economía tiene que disponerse de medios que la vuelvan utilizable tales como vías de comunicación, desde y hacia centros de consumo, necesita de capitales, de aplicación técnica, lo cual determina una canalización adecuada del ahorro nacional y una educación especializada previa, respectivamente.

Muchas veces se habla de reformas agrarias, pero no comprendo cómo pueden planearse estas reformas si no se conoce la verdadera magnitud de los problemas, de las tendencias en las variaciones estructurales del sector agropecuario.

El primer censo agropecuario que se levantó en 1954 dió los elementos de estudio para orientar una política agraria, y un segundo censo permitirá corregir los errores y orientar en debida forma la política agraria que debe ser planeada por etapas, atendiendo a un primer plan inmediato para resolver los problemas salientes en la forma más rápida posible, coordinada con un plan general futuro a realizarse en gran escala y en un plazo más largo, puesto que para capitalizar al sector agropecuario, instruir y preparar técnicamente a la población que extraiga de la tierra sus beneficios se requiere de una obra tenaz y prolongada para vencer la inercia y los prejuicios atávicos de nuestros campesinos.

Toda reforma debe tener como principio, sacar el máximo rendimiento de cada unidad de superficie de tierra de labranza, elevando el ingreso general del sector agropecuario. Si la política agraria no consigue los más óptimos rendimientos y baja el total del ingreso; en vez de enriquecer al pueblo estaría empobreciéndolo aún cuando hubiéramos aumentado el número de tenedores de explotaciones agrícolas sin técnica y sin capitales, deteriorando el producto nacional bruto agropecuario.

Como ustedes ven, el problema no es sólo el del reparto de la tierra, sino, fundamentalmente, el de elevar el producto bruto de este sector y mejorar la distribución de los ingresos mediante un plan coordinado que consulte múltiples factores; entre éstos: la tecnificación de la explotación agropecuaria, el desplazamiento de la población que debe encontrar trabajos en centros de industrialización que lo absorben y otros que ya se indicaron anteriormente.

Entre nosotros, el censo de población y el censo agropecuario que se levantarían próximamente, constituyen la segunda investigación en orden nacional, siendo tan importante o aún más que los primeros, porque no sólo hacen el inventario y nos dan cifras

estáticas que nos permiten conocer la estructura y distribución de los distintos caracteres que investigan, determinando la fisonomía demográfica y agraria en un momento dado; sino que de la comparación de los resultados de los censos levantados en distintos momentos se pueden analizar los cambios estructurales, los desplazamientos y movimientos que han existido en cada uno de los caracteres que se analiza, es decir, que se puede sacar resultados del comportamiento dinámico de los fenómenos y medirlos con factores que sirven para proyectar al futuro los cambios estructurales que sufren la población, así como la producción y la composición agraria; radicando, principalmente, en esto la gran importancia de los segundos censos nacionales. No es posible pensar que el país ha crecido en su población armónicamente siguiendo una tasa de incremento por igual en todos los centros poblados, en las zonas urbanas y rurales y en su composición demográfica; tenemos la sensación objetiva de que hay ciudades que han crecido grandamente a cambio de otros lugares que se han mantenido invariables o han disminuído en el volumen de su población, pero estas sensaciones tienen que ser medidas; las autoridades del país tienen que conocer la intensidad de estos movimientos, y sólo con la repetición de los censos podremos comparar datos para determinar las tasas o factores de variación; porque de la comparación efectuada de datos de dos momentos distintos separados por un lapso, tenemos las variables valor y tiempo cuya relación nos dan los factores dinámicos a que hice referencia, en la misma forma como se representa a la velocidad en kilómetros por hora. Sólo así puede el planificador determinar metas y a plazos relativamente cortos que se aproximen a la realidad ecuatoriana, por lo menos en lo que concierne a los problemas demográfico y agrario.

En lo que se refiere a la vivienda, el país no ha levantado un censo de habitación a nivel nacional. Solamente en 1957 se realizaron investigaciones de este tipo en las ciudades de Quito y Guayaquil, y en 1958 en la ciudad de Loja, de las cuales se extrajeron valiosas experiencias para proyectar el primer censo de habitación nacional que se espera se levantará simultáneamente

con el censo de población a igual que lo están haciendo los demás países, por su conveniencia y por recomendación de los organismos internacionales especializados.

En la misma forma como se habla de reforma agraria, oímos de grandes planes y grandes inversiones en vivienda popular, sin que se conozca la verdadera magnitud del problema ni dónde ni cómo debe aplicarse esta política. Para dar una idea de la necesidad imperiosa de realizar estos inventarios, de conocer la nueva estructura y la distribución de nuestra población, voy a aprovechar de los resultados que proporcionó el censo que levantó la Dirección General de Estadística en la ciudad de Guayaquil el 5 de Octubre de 1957 y que determinó la población de esa ciudad en casi 400.000 habitantes contra 260.000 enumerados en noviembre de 1950, lo que da una tasa de crecimiento superior al 6% anual, cifra que ha sido ratificada en los estudios hechos por el señor Saunders. En términos más claros, esto significa que la población se duplica entre los 10 y los 11 años, no sólo por efecto del crecimiento vegetativo sino también por la inmigración interna que provoca nuestro puerto principal. Preguntémonos nosotros mismos si las autoridades locales y nacionales conocieron la magnitud dinámica de este problema y si la ciudad estuvo preparada para receptor este volumen de inmigrantes, trayéndole como consecuencia a la ciudad un crecimiento desmedido de población que jamás se esperó y que exige toda clase de servicios: viviendas, agua, canalización, alumbrado eléctrico, relleno de calles, pavimentación y, en fin, todos los problemas relacionados con urbanización, salubridad, educación, servicios de todo orden, planeación, etc., etc. Es natural que si la ciudad no estuvo preparada para este impacto, se desarrollaron problemas de orden social, moral y económico que muy pronto se transformaron en manifestaciones políticas, teniendo luego que lamentar convulsiones y hechos de sangre como los producidos en junio de 1959. He aquí como el desconocimiento de un problema de orden demográfico tiene trascendencias insospechables.

Inversamente al caso que acabamos de ver, se dice que en la provincia del Azuay existen grandes éxodos de población hacia

la Costa y se habla y se especula de este problema, pero nadie puede determinar la magnitud del mismo ni a dónde se desplaza. ¿Cómo puede entonces el Centro de Reconversión Económica del Azuay hacer planes para su provincia si no conoce cuál es la verdadera fuerza de trabajo de que dispone o los momentos estacionales que ésta tiene de acuerdo a las épocas de cosecha de otros sectores del país?

La Junta Nacional de Planificación, las instituciones especializadas, el comercio, la industria y toda investigación necesita del conocimiento de nuestros inventarios, del análisis de los mismos, de los resultados estáticos y dinámicos, para poder desarrollar sus actividades con el verdadero conocimiento de su propio campo. Admiro a la Junta Nacional de Planificación que se debate en investigaciones para desentrañar nuestra realidad sirviéndose de encuestas más o menos rápidas realizadas por ella, para tener una idea más o menos aproximada a la realidad, que le permita orientar sus planes.

El Gobierno debe dar, para su propio uso, para el de la Junta Nacional de Planificación y para el de los demás investigadores, todas las facilidades a fin de que se realicen los censos nacionales, iniciando lo más pronto posible la preparación de estos trabajos que no pueden ser hechos de un momento a otro, ya que para poner alerta y preparar cerca de cuatro millones y medio de habitantes del país para que colaboren con su información en estas grandes encuestas, es necesaria una labor pre-censal para actualizar la cartografía, ubicar los centros poblados y determinar aproximadamente la población distribuída en el país; labor que debe cubrir toda la república antes del empadronamiento, armando toda la maquinaria de empadronadores bien instruídos distribuídos convenientemente en las diez Provincias de la Sierra, las cinco Provincias de la Costa y las cuatro provincias del Oriente y el Archipiélago de Colón.

La síntesis del estudio de los tres censos propuestos, de las series del ingreso nacional y de todos los datos económicos de que pueda disponer el investigador, serán preciosos factores que faciliten el refinamiento de las proyecciones y del conocimiento de

los recursos que deben canalizarse siguiendo un plan previamente elaborado sobre bases de datos reales para alcanzar las metas económicas a corto o a largo plazo, al que debería sujetarse el programa de Gobierno para disminuir la pobreza ecuatoriana tendiendo a mejorar las condiciones de vida de su población.

Para quien no conoce la labor previa al levantamiento de los censos y para la gran mayoría del vulgo, en general, se cree que esta tarea se reduce simplemente al contaje de la población y a la determinación de ciertos caracteres en un día o en una fecha señalados, pero no saben que para llegar al día del empadronamiento existe una gran labor previa, que comienza desde la planificación total del levantamiento de los censos elaborada sobre bases discutidas y aprobadas por el organismo encargado de esta empresa. Así por ejemplo, en el censo de población habrá que determinar si ha de ser un Censo de hecho o un censo de derecho, es decir si se ha de enumerar a las personas que viven en un país en un momento determinado en las circunstancias en que se les encuentre, o se han de considerar las condiciones de la residencia habitual y de otros factores legales. Asimismo, se ha de determinar entre las bases antes indicadas, si el censo se realizará por el método de encuesta directa o de autoempadronamiento sujeto, naturalmente, a las condiciones de cultura de la población que se investiga. En nuestro caso en que el 43,7% de la población es analfabeta, según el Censo de 1950, no se puede considerar otro método que el de enumeración directa. Entre las bases previas se establecerá la técnica que se aplique, así por ejemplo se estudiará si debe hacerse un censo por enumeración total o se aplicará el método de la muestra, el mismo que puede usarse en muy variadas formas: muestra sistemática, aleatoria, estratificada, por conglomerados, mixto, etc., aplicada a toda o parte de la investigación o del proceso, pudiendo el técnico escoger el sistema más efectivo y económico para diseñar la muestra.

Todo este conjunto de bases tiene que corresponder y armonizar con el tiempo disponible, personal adiestrado, bases jurídicas suficientes y recursos económicos necesarios para la ejecución de cada una de las fases que demandan los censos. Por úl-

timo, se requiere de la aceptación de un sistema orgánico legal que ha de regir la administración de los censos. Sólo cuando estas bases quedan determinadas, el grupo de trabajo está en posibilidades de desarrollar el plan general para el levantamiento.

En el caso del Ecuador, se ha establecido, en principio, gran parte de estas bases, resultado de las experiencias del censo de población de 1950, del censo agropecuario de 1954 y de las investigaciones de prueba realizadas en las ciudades de Quito y Guayaquil en 1957 y de Loja en 1958, referentes a los censos de población, habitación y edificaciones; pero, por mucho que se investigue, las nuevas técnicas y las nuevas modalidades que pueden surgir, exigen al planificador un estudio a fondo para saber escoger los mejores métodos y condiciones que satisfagan los objetivos de los censos con igual calidad de resultados al menor costo posible.

He aquí la gran responsabilidad que tiene el grupo de trabajo para escoger los elementos sobre los que se ha de elaborar el proyecto que, aplicado, ha de dar los mejores resultados al más bajo precio y, más aún, en países de escasos recursos como el Ecuador y en donde el costo de estas investigaciones representa un gran sacrificio para nuestro pueblo, es razón por demás justificada para exigir el máximo rendimiento de la técnica censal. La elaboración del proyecto tiene que consultar las distintas fases de los censos, comenzando por establecer los objetivos de estos que determinan las tabulaciones necesarias para satisfacer las exigencias del país. Luego después, hay que programar la actualización y levantamiento cartográfico que en nuestro caso es total ya que la cartografía disponible especialmente en lo que se refiere a planos de centros poblados, necesita de una revisión completa porque los existentes son los que se hicieron con motivo del censo de 1950, los mismos que a la presente fecha, han variado, debido al crecimiento vegetativo y a los desplazamientos de la población. Quienes conocieron podrán apreciar la diferencia que existe entre las poblaciones de 1950 y lo que es hoy en día Santo Domingo de los Colorados, Quevedo y otros poblados medianos. Ahora imaginen ustedes el cambio que se ha producido

en las grandes ciudades como Quito y Guayaquil en el mismo lapso.

Para poder levantar los censos se requiere de una cartografía completa, con planos de centros poblados bien trazados que faciliten la zonificación, labores árdidas y penosas que requieren de la cobertura íntegra del país, etapa en la que se toman también los datos preliminares para conocer la distribución de habitantes según la división política y según sitios y centros poblados a fin de poder organizar en debida forma la distribución de personal y materiales necesarios para el empadronamiento. Pero, sólo con este trabajo que como ustedes ven, tiene grandes proporciones, no podríamos arriesgarnos a la empresa definitiva del empadronamiento en que es necesario prevenir y preparar a millones de habitantes, para lo que se requiere no menos de cincuenta mil personas, como dejé indicado, entre empadronadores, instructores y gente de administración, quienes deben estar adiestrados y conocer a cabalidad las funciones que en un momento dado deben desarrollar.

Para no arriesgarnos a un fracaso y salvar esta preocupación es necesario proceder a realizar un "censo piloto" (un censo de prueba) en sectores representativos de nuestra población y que en ningún caso podrán ser parroquias de menos de diez mil habitantes en la Sierra y de diez mil habitantes en la Costa, para que nos reflejen la bondad o las fallas del plan que se pretende aplicar, de las boletas, de la organización y de los sistemas. Esta investigación piloto tiene que seguir todo el proceso con el mismo sistema y organización que ha de aplicarse al censo nacional hasta la tabulación y publicación de los datos, a fin de poder hacer los análisis de todas las fases y de todos los aspectos que encierra la labor censal y corregir a tiempo aquello que no es conveniente; sólo cuando la prueba satisfaga podremos imprimir las cédulas y formularios definitivos y adiestrar a los miles de empadronadores que se necesitan, distribuir las boletas, formularios, manuales de instrucción y más materiales de control, contando con los recursos económicos a fin de estar listos para actuar en la fecha misma del empadronamiento.

No se crea que con esto ha terminado la labor; debe tenerse presente que no hay censo si los datos no se publican; y, para esto, se requiere de una cuidadosa y ordenada recolección y centralización de los datos, iniciándose un trabajo gigantesco en la oficina central que tiene que procesar casi cuatro millones y medio de tarjetas o sea un mínimo de una por cada habitante y, como existe el proyecto de levantar simultáneamente con el censo de población el censo de habitación, es fácil colegir que las labores de crítica, codificación, perforación, verificación, clasificación, tabulación y publicación, se multiplican y complican más todavía si sabemos que se está proyectando incluir en la encuesta nacional la investigación de productores agropecuarios para registrar las explotaciones agrícolas que han de servir de base —como en el censo de 1954— para tomar la muestra que ha de dar los resultados agropecuarios. Debe pensarse que sólo la boleta de población investigará no menos de unos 15 caracteres generales: edad, sexo, nacionalidad, estado civil, ocupación, etc., y que estos a su vez agrupan a muchas otras subdivisiones y es así como en el caso de la ocupación, la VI Conferencia de la Comisión para el Mejoramiento de las Estadísticas (COINS), ha previsto cuatro dígitos para su codificación, esto significa que el código tiene capacidad para 9.999 distintas ocupaciones, sin contar los espacios 10, 11, y 12 de la tarjeta perforada que también utiliza el código.

Con esto creo que ustedes ya alcanzan a ver la magnitud de la labor censal y del proceso por el que tienen que pasar millones de datos correspondientes a cada característica de toda la población, de todas las viviendas y de todas las explotaciones agropecuarias, si nos proponemos hacer los tres censos nacionales, que es lo que más nos conviene desde el punto de vista del rendimiento económico, ya que el censo de población absorbe la mayor parte de los gastos generales sirviendo la misma cartografía y la misma investigación precensal para los tres censos.

Como acabo de explicar, ven ustedes que los censos se hacen a través de muchas etapas: la primera se refiere a la planeación de los mismos, la segunda a los trabajos precensales que

preparan los elementos necesarios para determinar las necesidades efectivas para actuar en el empadronamiento; luego después, en la tercera etapa de análisis de los resultados de la investigación precensal que permite corregir boletas, formularios, procedimientos y organización que se han de poner en práctica en el levantamiento mismo de los censos. A continuación viene la etapa de la investigación del "censo de prueba" que ha de reunir las mismas condiciones del censo nacional. Una vez analizado y procesado este censo de prueba, se tienen las conclusiones que han de corregir las fallas que se anotaran, para entonces levantar el censo nacional, etapa a la que se llega después de preparar personal y materiales que se distribuyen en toda la república dando las instrucciones correspondientes en tiempo oportuno previo al empadronamiento mismo. La segunda labor, esto es el reconocimiento precensal, tiene que hacerse con gente especializada en cartografía y levantamiento de los datos previos necesarios para la organización del censo. Esta labor cubre todo el país y tiene que ser cuidadosa, requiriendo largo tiempo de investigación ya que quienes lo elaboran forman un grupo que no puede ser muy numeroso debido al grado de especialización, al control, a la necesidad de armonizar la producción de los trabajos de campo con los de oficina y, principalmente, al costo; y, tienen que ir de parroquia en parroquia, de sitio en sitio, de caserío en caserío y llegar a cada casa aun cuando éstas se encuentren aisladas en el campo, tomando los datos fundamentales que han de permitir más tarde la zonificación y la distribución de personal adiestrado para el empadronamiento nacional. En el Ecuador hay que cubrir no menos de unos doce mil centros poblados rurales y todas las cabeceras parroquiales, cantonales y capitales de provincia, para poder actualizar y zonificar la cartografía; tomando a la vez los datos necesarios que facilitan la planificación del censo. Gracias al sistema que se está estudiando, se estima que con un equipo de veinte topógrafos se hará este levantamiento en diez meses de trabajo, extendiéndose la labor de oficina por tres meses más para tener los resultados previos al censo propiamente dicho.

La preparación del censo, esto es, la "investigación piloto", elaboración e impresión de boletas y demás formularios, instrucción a empadronadores, propaganda y publicidad, duraría también unos 10 meses más a condición de que exista un plan y un calendario de labores que se cumpla estrictamente, sin problemas financieros. En resumen, la labor para realizar el empadronamiento en una fecha determinada, necesitaría entre nosotros unos dos años bien trabajados, en forma organizada y sujetándose paso a paso al calendario de programa bien estructurado y en detalle, y siempre que se cuente con los recursos económicos en la oportunidad y cuantía necesarios.

Si realmente queremos hacer los censos, debemos iniciar los trabajos dando el tiempo suficiente para realizar las tareas previas a conciencia y no arriesgarnos a un fracaso por precipitar la obra como ha sucedido en otros países que han tenido amarga experiencia por querer violentar los trabajos recargando investigaciones y boletas.

Los técnicos y las organizaciones del país han anhelado la realización de los censos nacionales, pero las autoridades competentes no han podido, no han querido satisfacer estos anhelos, o tal vez no han comprendido que para ello necesitábamos una larga tarea como acabo de dejar demostrado, aclarando que, una vez empadronada la población y la habitación y tomados los datos básicos para hacer la muestra del censo agropecuario, es necesario comenzar a procesar esta montaña de datos recolectados, lo que exige también una larga tarea de crítica, codificación y proceso de tabulación para llegar a la publicación y sólo entonces podremos decir que el censo está terminado, mientras tanto, sólo habremos dado datos preliminares y globales de poco valor para los estudios estáticos y dinámicos de la población, de la habitación y del agro. Esta etapa de post-empadronamiento, en el Ecuador, nos llevará de uno y medio a dos años de labor más, incluyendo la muestra, la elaboración de los datos y, la publicación de los resultados agropecuarios, para lo cual se requiere disponer de principio a fin de la financiación de cada una de las etapas en forma ininterrumpida y elásticamente adaptada a sus necesi-

dades variables, ya que los gastos en la labor censal no son uniformes, necesitándose en ciertos momentos mayores cantidades y, en otros, menores. Para resolver estos problemas financieros que de tiempo en tiempo tiene que afrontar el país; tales como el Censo de Población de 1950 que, en este año acaba de terminar la publicación de sus datos, el censo agropecuario de 1954, el censo de pescadores del mismo año, el censo industrial de 1955 y otras investigaciones locales; es necesario que se considere que la labor censal debe ser una labor continua, ininterrumpida y permanente de manera que, cuando se terminen las investigaciones de los censos básicos se puedan iniciar investigaciones de censos económicos sobre el artesanado, la industria, la minería, la pesca, el transporte, el comercio, etc., organizando una cadena de censos decenales para que coincida la investigación demográfica en los años terminados en cero, como es la recomendación internacional.

Para terminar, quiero volver a insistir sobre la necesidad de convencer al pueblo y formarle conciencia de que deben hacerse los censos; pues, conociendo nuestros inventarios, nuestro potencial y nuestras necesidades, podemos organizar al país, encausando sus recursos por los canales que nos han de conducir al progreso nacional. Así como existe en la conciencia del agricultor, en la conciencia del industrial, en la conciencia del comerciante, la necesidad de conocer sus inventarios, sus recursos y sus necesidades para poder explotar mejor sus negocios; asimismo, debe exigir el pueblo al Gobierno que investigue estos factores, consciente de que son la base para organizar el país y procurar su desarrollo económico. De aquí surge entonces la necesidad de planificar una campaña publicitaria y de propaganda para promover los censos nacionales y, una vez conseguida esta promoción, continuar con una labor publicitaria extensiva e intensiva sobre los censos; primero extensiva para cubrir toda la población del país y segundo intensiva, en los períodos próximos al empadronamiento. Felizmente, en el Ecuador ya existe alguna experiencia y la gente responde en forma más o menos satisfactoria a las encuestas que se realizan. Cuando hayamos llegado a un grado de cul-

tura estadístico-censal mayor, la labor será entonces más sencilla y más barata. Esta campaña tiene que llegar al campesino, al obrero, al industrial, al comerciante, a todos y, principalmente, al niño, para que éste lleve sus inquietudes al hogar, convenciéndole del beneficio que puede tener un sector de la población o una actividad económica de la misma con los resultados censales; pero, para conseguir esa confianza, es necesario que la oficina de censo garantice la confidencialidad del dato personal y que en ningún caso será utilizado con fines de análisis individual asegurando que sólo servirá para formar parte de los datos estadísticos globales y generales, de manera que no se pueda identificar el dato de nadie en particular. Las investigaciones nacionales han sabido respetar hasta aquí el principio fundamental de esta reserva de los datos censales con lo que espero hayamos conquistado más confianza y el pueblo sepa que la investigación que se haga no tiene objetivos tributarios o de alistamiento militar, lo cual tendrá que hacerse por vías pertinentes y no a través de los censos nacionales para no causarles un daño mortal en el futuro.

Para terminar, quiero agradecer al Consejo Directivo de la Facultad por haberme brindado esta oportunidad y al señor Presidente de la Asociación de Economistas, por haberme permitido interferir las labores de las Jornadas Económicas que con tanto acierto se están llevando a efecto, esperando que el modesto aporte de esta conferencia encuentre el apoyo de los distinguidos colegas economistas a quienes me permito sugerirles que, entre sus conclusiones, recomienden a los poderes públicos que levanten los Censos Nacionales de Población, Habitación y Agropecuario, como una medida previa y necesaria para efectuar los estudios y dictar las resoluciones definitivas que orienten hacia una reforma agraria racional y aconsejen los mejores medios para capitalizar al país con acertadas inversiones de beneficio social.

Agradezco también a este selecto auditorio que se ha dignado escucharme y espero haber podido transmitir a ustedes una idea de cuanto sacrificio y tiempo se requiere para realizar un censo nacional en el Ecuador y la importancia que tienen como

base para construir las organizaciones de nuestra patria y como determinantes del rumbo económico y social que han de buscar los gobiernos del país para aliviar al pueblo en su angustia por alcanzar la satisfacción de sus necesidades vitales.

Si hay patriotismo y verdadero deseo de servir al país, lo correcto es comenzar por el principio, estableciendo nuestros inventarios.