

1105

Revista de Ciencias Económicas

PUBLICACION DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
CENTRO DE ESTUDIANTES Y COLEGIO
DE GRADUADOS

DIRECTORES

Enrique Forn
Por la Facultad

Vicente García González
Por el Centro de Estudiantes

Juan José Guaresti (h.)
Por el Colegio de Graduados

SECRETARIO DE REDACCION

Carlos E. Daverio

REDACTORES

Esteban Balay
Jacobó Wainer
Por el Colegio de Graduados

Egidio C. Trevisán
Silvio Pascale
Por la Facultad

José M. Cascarini
J. Domingo Mestorino
Por el Centro de Estudiantes

AÑO XXII

DICIEMBRE DE 1934

SERIE II, N° 161

DIRECCION Y ADMINISTRACION
CALLE CHARCAS 1835
BUENOS AIRES

1106

La dirección no se responsabiliza de las afirmaciones, los juicios y las doctrinas que aparezcan en esta Revista, en trabajos suscritos por sus redactores o colaboradores.

de A. V. Acerboni

Anteproyecto de ley de censo decenal

Al abocarse al estudio de diversos proyectos sometidos al Parlamento relativos a la organización de la próxima operación del censo general de la República, la Comisión de Negocios Constitucionales del H. Senado de la Nación solicitó la opinión del Profesor de Estadística de esta Facultad, Dr. A. V. Acerboni.

En cumplimiento de este pedido, el Dr. Acerboni formuló el anteproyecto que publicamos a continuación, acompañado de una exposición de antecedentes que pone en evidencia las distintas consideraciones doctrinarias y prácticas que fundamentan cada una de las disposiciones del proyecto.

TEXTO DEL ANTEPROYECTO

Artículo 1º — Dentro del plazo de dos años, contados desde la promulgación de la presente Ley, el P. E. procederá a levantar un censo general de la población y la riqueza del país, que comprenderá los siguientes aspectos:

- a) Población.
- b) Industria y comercio.
- c) Agricultura, ganadería e industrias extractivas.
- d) Instrucción pública.
- e) Habitación y propiedad inmueble.

Art. 2º — Dentro del curso del año 1950, y, sucesivamente, cada 10 años, el P. E. procederá a levantar un nuevo censo general, en la forma y por el organismo que crea la presente ley.

Art. 3º — La operación decenal comprenderá la población, y, subsidiariamente, si así lo dispusiera el P. E., previa consulta de la Dirección General de Censo y Estadística, uno o más de los aspectos enumerados en los incisos b) y siguientes del art. 1º.

Art. 4º — La Dirección General de Estadística creada por Ley 3180, se denominará: “Dirección General de Censo y Estadística”, y tendrá a su cargo, además de las funciones que dicha Ley le asigna, las siguientes:

- a) Organizar, preparar y dirigir la operación del primer censo, y de los censos decenales; compilar y publicar sus resultados.
- b) Conservar ordenadamente el material de los sucesivos censos decenales, y efectuar sobre él las investigaciones o trabajos estadísticos complementarios que sean de interés general, económico o científico.
- c) Realizar, conjuntamente con los censos, o en el período intercensal, las investigaciones sobre diversos aspectos de la población y la riqueza del país, que apruebe el P. E.
- d) Correlacionar la tarea de las oficinas nacionales, provinciales y municipales que compilan informaciones estadísticas, a efecto de obtener la comparabilidad de los resultados, uniformar métodos y formularios, y evitar duplicación de trabajos.

Art. 5º — A los fines del inciso d) del artículo anterior, el Director General de Censo y Estadística estará asesorado por una Comisión Nacional permanente y una Conferencia Nacional que se reunirá cada tres años en la Capital Federal y a la cual serán invitados a concurrir los directores de oficinas de estadística provinciales.

Art. 6º — La Comisión Nacional de Estadística estará constituida por:

- a) Un representante designado por el Ministerio del Interior.
- b) Un representante designado por el Ministerio de Agricultura.
- c) Un representante designado por el Ministerio de Justicia e Instrucción Pública.
- d) Tres representantes de las organizaciones estadísticas provinciales o municipales, designados por el P. E. a propuesta de la Conferencia Nacional de Estadística.
- e) Un representante designado por la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Buenos Aires.

Art. 7° — El presupuesto ordinario de la Dirección General de Censo y Estadística proveerá anualmente las partidas necesarias para el pago de las subvenciones que establece el art. 5° de la Ley 3180, y, cada tres años, la partida necesaria para la realización de la Conferencia Nacional de Estadística, comprendido el gasto de movilidad y estadía de los funcionarios provinciales invitados a la misma.

Art. 8° — Durante los años 1935 y 1936, se incluirá en el presupuesto una partida de \$ 2.000.000 anuales, con destino a los gastos del primer censo, ordenado por el art. 1° de la presente Ley. Estos fondos podrán ser utilizados únicamente hasta dos años después de la fecha que se fije para la operación censal.

Art. 9° — Anualmente, se destinará el 5 % de lo recaudado por impuesto de Estadística, a constituir un fondo especial, que será depositado en el Banco de la Nación, y del cual no se podrá disponer sino para el pago de los gastos que demande la operación decenal.

Art. 10° — Sólo podrá girarse con cargo al fondo creado por el artículo anterior, durante el término de un año inmediato anterior a la fecha que se señale para la operación censal, y dentro de los dos años posteriores a la misma fecha.

Art. 11° — Las funciones de empadronador u otras que demande el levantamiento del primer censo y los sucesivos censos decenales, se declaran carga pública, y no podrán ser renunciadas sino por causas debidamente justificadas.

Art. 12° — Las reparticiones y oficinas de la Nación, de las Provincias y de las Municipalidades, prestarán todo el concurso que les sea requerido para la obra censal, sin que su personal tenga derecho a exigir remuneración alguna por tales trabajos.

Art. 13° — Exceptúanse de la prohibición del artículo anterior, los trabajos de compilación de material, remunerados a destajo, que se efectúen bajo la dirección inmediata de la Dirección General de Censo y Estadística.

Art. 14° — Serán aplicables a las operaciones censales, y a las investigaciones que realice la Dirección General de Censo y Estadística, de acuerdo con el art. 4°, inciso c) de esta Ley, las disposiciones de los artículos 3° y 4° de la Ley 3180.

Art. 15° — Las informaciones suministradas por parti-

culares, ya sea para la operación censal, como para las demás investigaciones que practique la Dirección General de Censo y Estadística, son estrictamente confidenciales, y no podrán ser utilizadas sino con fines estadísticos. Las declaraciones no podrán ser comunicadas a terceros, ni utilizadas en forma tal que se pueda individualizar la persona o institución a quien se refiere, sin su consentimiento expreso.

Art. 16. — La prohibición del artículo anterior, subsistirá durante la vida del declarante, y de sus descendientes directos en primer grado.

Art. 17º — El empleado del censo que revelase las informaciones que han llegado a su conocimiento por razón de sus funciones, o las utilizare en provecho propio, será pasible de exoneración, y sufrirá una pena de doscientos a mil pesos moneda nacional, sin perjuicio de las que correspondan de acuerdo con el Código Penal. Esta pena se hará efectiva ejecutivamente con la resolución del P. E.

Art. 18. — Refuézase el inc. 10, ítem 15, Anexo D, del P. V. (Gastos Dirección General de Estadística), en la suma de veinte mil pesos m|n. mensuales, con destino a la creación y atención de los nuevos servicios permanentes incorporados por la presente Ley.

ANTECEDENTES

Fecha del censo decenal.

La necesidad de levantar un censo a un plazo relativamente breve, necesidad ya impostergable, y la prohibición constitucional de repetir esta operación en un término menor de diez años, harían que en el futuro nuestras operaciones censales se realicen con una fecha distinta de la adoptada por la mayor parte de los países adelantados.

La coordinación de las operaciones censales con las del resto del mundo, tiene una importancia capital, en cuanto atañe a la utilización de los resultados obtenidos.

La humanidad, en sus grandes movimientos de migración, de marcha económica, de evolución de la producción, procede en períodos irregulares. Acontecimientos que es difícil prever a la distancia, alteran fundamentalmente el ritmo de estos movimientos, afectando simultáneamente, en mayor o menor medida, a todo el mundo civilizado.

No siendo posible, por razón de costo, tener mediciones de las colectividades, tal como lo son los censos, a intervalos

cortos, es de la mayor importancia que las mediciones que se pueden tener tomen a cada país a la misma altura de los acontecimientos mundiales, a fin de que la marcha intercenso, en sus grandes líneas, sea afectada por las mismas causas para todos ellos.

Estas consideraciones han llevado a los países más adelantados a uniformar la fecha de sus recuentos adoptando el año final del decenio. De los países de civilización europea, sólo están fuera de esta coordinación: Danzig, Grecia, Lituania, Luxemburgo, Mónaco y 10 repúblicas sudamericanas, con una población total de 40 millones de habitantes.

La disposición del art. 2º coloca a la Argentina dentro de la fecha universalmente adoptada, a contar de la primera operación decenal, ya que no es posible que el próximo censo se adapte a la práctica universal, a menos de demorarlo aún cuatro años más.

Alcance de los censos.

Es evidente que, dado el largo plazo transcurrido desde 1914, la primera investigación debe ser lo más completa posible. En cuanto a las siguientes, si bien cabe la posibilidad de que se necesite darles igual importancia, ello dependerá de muchas circunstancias. La mejor organización de los servicios intercensales, que puede hacer innecesaria alguna parte de estas investigaciones; los recursos disponibles, considerados frente a las necesidades de información del momento, pueden dar una pauta para la mayor extensión o limitación de cada operación censal.

Por esta razón, considero necesario dejar librado al P. E. delimitar el alcance de cada censo, después del primero.

Movimiento intercensal.

La ley 3180 ha creado un organismo cuyas funciones y facultades son amplias y suficientes para toda la tarea de investigación intercensal, destinada a actualizar y complementar los datos de los censos.

Si la acción de este organismo no ha sido todo lo fecunda que fuera de desear, ello se debe a causas circunstanciales, que no es posible ni lógico querer remediar creando un organismo nuevo, sino más bien reforzando y complementando el existente.

Depende en la actualidad este organismo del Ministerio de Hacienda. A falta de un Ministerio de la Economía, del cual sería una lógica dependencia, considero conveniente mantener su situación actual, si bien creando por otra parte, junto al mismo organismo, un órgano de colaboración directa con los demás ministerios, la Comisión Nacional de Estadística.

Coordinación interprovincial.

La coordinación interprovincial orientada por los tres organismos que prevee el proyecto, la Dirección General de Censo y Estadística de la Ley 3180; la Comisión Nacional, y la Conferencia, no constituye una novedad. Ha tenido ya un principio de aplicación que ha demostrado su practicabilidad y sus resultados inmediatos.

Por iniciativa de un grupo de estadígrafos, generosamente acogida por el gobierno de Córdoba, se ha realizado en esa ciudad, en 1925, la primera Conferencia Nacional de Estadística, de la cual surgió, no solamente un volumen de resoluciones de sumo interés metodológico, que ha sido de aplicación inmediata (especialmente en cuanto a demografía), sino también una Comisión Nacional.

Circunstancias conocidas que afectaron la marcha institucional del país destruyeron esta obra, e impidieron que continuara fructificando; pero su acción, sin embargo, no ha sido perdida. No solamente ha traído perfeccionamientos inmediatos traducidos prácticamente en una coordinación parcial entre las oficinas estadísticas provinciales, sino que ha dejado además una vinculación entre los diferentes organismos. Esta vinculación ha hecho posible recientemente una división del trabajo censal previsto por las leyes 11.563 y 11.747 (Censo Ganadero), entre la Dirección de Economía Rural y Estadística y las Provincias de Santa Fe y Buenos Aires.

La correlación de la tarea de las diversas oficinas provinciales y municipales es, pues, perfectamente posible, sin lesionar la independencia que cada una de ellas tiene bajo el régimen federal, mediante una acción común, correctamente dirigida.

La intervención que se da en el proyecto a los funcionarios provinciales y, especialmente, la reunión periódica de los mismos, constituirá un medio de asegurar la cooperación necesaria para esta correlación.

Una dificultad que a menudo se opone a que esta colaboración sea más amplia, es la falta de recursos en algunas organizaciones provinciales. Este es el motivo que ha impulsado a actualizar en el proyecto actual la disposición del artículo 5° de la Ley 3180, sabia previsión que no se ha llevado a la práctica por falta del recurso correspondiente.

Costo del Censo.

Evidentemente, el costo del primer censo debe ser un paco mayor que el de los sucesivos censos decenales, por cuanto la mayor experiencia adquirida en la tarea, acumulada en una oficina permanente, significará una mayor eficiencia técnica.

No importa esto, sin embargo, suponer que el primer censo deba ser excesivamente costoso, ni que se carezca ya de la experiencia necesaria para hacer la obra con economía.

La Dirección General de Estadística de la Nación, viene realizando, desde hace varios años, una tarea continuada de compilación, con métodos mecánicos modernos, y tiene en su mano los elementos técnicos necesarios para dirigir el trabajo más amplio de compilación del censo.

Datos publicados asignan al censo de 1914 un costo de \$ 2.900.000, para una población censada de 7.905.000, lo cual significa un costo de \$ 0,37 por habitante.

El censo del Brasil, en 1920, costó el equivalente de \$ 0,39 por habitante, de los cuales \$ 0,33 por concepto de sueldos.

El censo de 1914 ha sido compilado por métodos enteramente anticuados, como resulta de la lectura de los antecedentes contenidos en el tomo primero de la obra. El método manual adoptado, además de ser más largo y menos seguro, es mucho más costoso que el método mecánico.

El enorme desarrollo alcanzado por las comunicaciones desde 1914 a la fecha, significa también un poderoso factor de abaratamiento de la obra.

La cifra del Brasil, por su parte, se refiere a una época en que el costo de los salarios era mucho mayor que en el momento actual, además de la circunstancia, muy digna de tenerse en cuenta, de que se trata de un país con dificultades naturales muy superiores a las nuestras.

Por estas consideraciones, no creo que una operación bien planeada, y a cargo de la repartición ya existente, pue-

da exceder un costo de \$ 0,33 por habitante, o sea \$ 4.000.000, para 12.000.000 de habitantes.

Por otra parte, una distribución global de esta cifra en las diferentes partidas que comprende el costo, confirma este cálculo:

Tarea preparatoria:

Cartografía y confección de 100.000 planos de distribución territorial	\$	200.000
Distribución de material a 100.000 censistas, y 2.000 comisiones departamentales	,,	150.000
Secretaría de 25 comisiones regionales, por 6 meses	,,	150.000

Impresiones:

Boletines de familia, fichas de habitación, fórmulas para los demás censos, instrucciones, propaganda, 20.000.000 de piezas	,,	300.000
---	----	---------

Compilación:

20.000.000 de fichas mecánicas, y alquiler de máquinas	,,	400.000
Codificación, perforación, control, y dirección a 5 centavos por ficha	,,	1.000.000
Personal de compilación, 1 año	,,	200.000

Dirección y Secretaría:

Tres años	,,	300.000
Publicación de la obra	,,	300.000
Disponible para viáticos, refuerzos, eventuales, alquiler, muebles, máquinas, etc.	,,	1.000.000

\$ 4.000.000

Fondo censal.

La operación del censo decenal significa un recargo importante de gastos sobre el ejercicio económico en que la operación censal debe realizarse. Si bien la cifra que importa el costo de un censo no es suficiente para desequilibrar un presupuesto de la Nación, no es menos cierto que

el costo irá en aumento a medida que aumente la población y que no es justo hacerlo gravitar sobre un solo ejercicio.

Por esta razón, y con el objeto también de graduar en cierto modo los recursos disponibles en cada decenio, al crecimiento de la población y la economía de la Nación, se proyecta la creación de un fondo constituido con el 5 % de lo recaudado por concepto de estadística, tasa aduanera cuyo rendimiento es función del estado general económico del país.

La recaudación por este concepto, en los últimos 10 años (1923 - 1933), ha sido de \$ 97.279.556,59, lo cual hubiera significado un aporte al fondo censal, por concepto del 5 %, de \$ 4.860.000, que sería hoy suficiente para la obra considerada.

Se ha incluido en el proyecto la prohibición existente en la ley análoga de los Estados Unidos de Norte América, de disponer de los fondos votados para el censo, después del período de tres años, determinados por la fecha del censo.

Esta prohibición responde a un doble propósito: Por una parte evita que puedan invertirse fondos que tienen un objeto determinado, en gastos de mantenimiento de la oficina permanente, que debe ser sostenida por los recursos ordinarios del P. V.

Por otra parte, y es quizás la razón más importante, obligan virtualmente a terminar la tarea de compilación y publicación de los resultados en un plazo limitado, cosa perfectamente factible, gracias a los métodos modernos de compilación.

Secreto estadístico.

Es necesario obtener la mayor sinceridad en las declaraciones personales, si la operación censal ha de ser todo lo exacta que debe pretenderse.

Este propósito exige que se garantice al declarante contra la utilización de sus informaciones para todo otro fin que no sea el estadístico. Evidentemente, aparece un poco violento que el Estado, que costea la tarea del levantamiento del censo, no pueda utilizar los datos del mismo con propósitos fiscales; pero es menester afrontar francamente este dilema: o se hace una investigación de doble propósito, fiscal y estadístico, de discutible resultado; o se hace una investigación netamente estadística, con mayores garantías de exactitud.

No significa esto, por lo demás, que el censo sea inútil a los fines fiscales. El examen de los datos totales, sin individualización de personas, permite rectificar informaciones fiscales, y localizar fallas que pueden ser luego investigadas por los medios normales al alcance de la Administración.

En las operaciones anteriores, se ha buscado la garantía del secreto por medio de la inutilización inmediata del material censado. Este sistema tiene el inconveniente de destruir un material valioso, que puede ser campo de investigaciones monográficas subsiguientes, de gran utilidad, tanto para la crítica interna de la misma operación censal, cuanto para muchos otros fines económicos y científicos.

Por otra parte, desaparecido el titular de las informaciones y los descendientes que pueden tener un interés personal en las mismas, y que en el proyecto limitamos a la primera generación, el material acumulado tiene un valor creciente, como depósito de informaciones de importancia histórica, susceptibles de una investigación por especialistas. El material de los censos norteamericanos se ha prestado a estudios muy interesantes de esta naturaleza.

Colaboración del personal del Estado.

Siguiendo la norma general de los censos, se declara carga pública el trabajo de empadronador y demás funciones que requieren el levantamiento del censo, y se declara en especial que las funciones que sean desempeñadas por funcionarios y empleados públicos, no dan lugar a compensación extraordinaria.

Se ha definido con más claridad que en las operaciones anteriores, la reserva que es habitual hacer a esta prohibición, y que se refiere a los trabajos materiales de compilación.

Con los sistemas modernos de trabajo, la mayor parte de la tarea de compilación consiste en la perforación de fichas mecánicas, labor para la cual es conveniente poder disponer de personal administrativo de las reparticiones públicas que efectúan trabajo similar, remunerándolo a destajo, tal como se ha hecho en diversas oportunidades con excelente resultado.

Buenos Aires, 8 de Septiembre de 1934.