



Revista Latinoamericana de Población

E-ISSN: 2393-6401

alap.revista@alipop.org

Asociación Latinoamericana de Población  
Organismo Internacional

Neupert, Ricardo

Los censos y la falacia de la planificación: el caso de Chile

Revista Latinoamericana de Población, vol. 11, núm. 20, enero-junio, 2017, pp. 105-115

Asociación Latinoamericana de Población

Buenos Aires, Organismo Internacional

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=323852456006>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

# Los censos y la falacia de la planificación: el caso de Chile

## *Censuses and the Planning Fallacy: The Chilean Case*

Ricardo Neupert<sup>1</sup>

*Consultor Independiente, Santiago, Chile*

RELAP

Año 11  
Número 20

Primer  
semestre

Enero  
a junio  
de 2017

pp. 105-116

**105**

*Los censos y la  
falacia de la  
planificación:  
el caso de  
Chile*

Ricardo  
Neupert

### *Resumen*

La realización exitosa de un censo de población y vivienda no es simple ya que, debido al hecho de ser una acción de gran envergadura, enfrenta numerosas trabas y barreras, por lo cual pueden presentarse muchas posibilidades de errores. Es frecuente que la mayoría de estos no provengan de falta de capacidades técnicas, sino de decisiones erróneas resultantes de sesgos cognitivos que inducen a una confianza excesiva respecto a los tiempos necesarios para completar las diferentes etapas del censo, a los recursos financieros y humanos requeridos para finalizarlas y a la cobertura y confiabilidad de los datos a ser producidos. Estas decisiones equivocadas corresponden a la llamada *falacia de la planificación*. Existen diversos manuales y textos sobre la realización y administración

### *Abstract*

The successful completion of a population and housing census is not simple. Because it is a major endeavor, numerous obstacles and barriers may be faced, and so there are many possibilities of errors. The origin of these errors is frequently not a lack of technical capacities, but erroneous decisions resulting from cognitive biases that induce excessive confidence regarding the amount of time needed to complete the different stages of a census, in the human and financial resources required to conduct them and in the coverage and reliability of the data to be produced. These erroneous decisions correspond to the so-called planning fallacy. There are several manuals and textbooks on the conduct and administration of censuses as well as vast

---

1 Es Ph.D. en Sociología (Major: Demography) por la Brown University y licenciado en Sociología por la Universidad de Chile. Retirado de UNFPA como asesor técnico senior en 2011, se desempeña actualmente como consultor independiente y como profesor visitante de la Universidade Federal de Minas Gerais y de la Australian National University. Sus líneas de investigación se centran en temas censales. <rneupert@hotmail.com>

de censos así como bastante experiencia acumulada. Sin embargo, los posibles errores que provienen de la mencionada falacia no han sido analizados. El objetivo de este trabajo es analizar cómo uno de los mecanismos de la *falacia de la planificación* es capaz de generar errores graves en los censos. Esto se ilustra con el caso de Chile, donde el censo de 2012 tuvo serios problemas. Se propone que muchos de los errores que afectaron este censo tienen su origen en sesgos cognitivos que intervinieron en procesos administrativos, metodológicos y técnicos.

**Palabras clave:** Censos de población y vivienda. Falacia de la planificación. Sesgo focal. Censo de Chile de 2012. Errores censales.

accumulated experience. However, despite the importance of these manuals and experience, they have not been analyzed. The aim of this paper is to analyze how one of the mechanisms of the fallacy of planning can generate serious errors in a census. This is illustrated by the case of Chile where the 2012 census had serious problems. It is proposed that many of the errors that affected this census have their origin in cognitive biases that affected administrative, methodological and technical processes.

**Keywords:** Population and Housing Censuses. Planning fallacy. Focal bias. Chilean census 2012. Census errors.

*Recibido: 21 de diciembre de 2016  
Aceptado: 5 de junio de 2017*

RELAP

Año 11  
Número 20

Primer  
semestre

Enero  
a junio  
de 2017

pp. 105-116

106

## Introducción

Un censo de población y vivienda es una operación extremadamente compleja, sujeta a errores de diversa magnitud, entre los cuales los más evidentes son la subenumeración, la confiabilidad de los resultados y la oportunidad en la entrega de dichos resultados. Se han escrito manuales didácticos, claros y exhaustivos, sobre los aspectos operacionales, metodológicos y técnicos de los procesos censales. Estos manuales han sido preparados por agencias especializadas de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y recogen las experiencias censales de cientos de países durante los últimos cincuenta años o más (Celade, 2011; ONU, 2001 y 2010). Además, muchos países, tanto entre aquellos más desarrollados como entre los menos desarrollados, tienen experiencias censales de décadas. De hecho, muchos países de América Latina las tienen, como en el caso de Chile.

Los censos de población y vivienda no tendrían por qué fracasar o presentar problemas si se siguen las indicaciones especificadas en los manuales y se aprovechan las experiencias pasadas. Sin embargo, los fracasos son frecuentes. El censo de 2012 de Chile es el caso más cercano. ¿Por qué ocurren estos problemas a pesar de la experiencia acumulada por los países y, además, sistematizadas en los mencionados manuales? Esto podría ocurrir porque en una o más de las etapas del censo no se siguieran los procedimientos adecuados. Al ser una operación compleja y masiva, las posibilidades de error son altas y las causas diversas. Entre estas últimas se puede mencionar la falta de capacidades técnicas y administrativas, los insuficientes recursos económicos y también problemas políticos como corrupción o fraudes.

Sin embargo, en la evaluación de los censos rara vez se examina un problema que se presenta en la mayoría de los censos que fracasan. Este es la presencia, durante todo el proceso del censo o durante algunas etapas específicas, de un conjunto de decisiones

*Los censos y la  
falacia de la  
planificación:  
el caso de  
Chile*

Ricardo  
Neupert

incorrectas ocasionadas por *sesgos cognitivos* que implican un optimismo excesivo respecto a los tiempos necesarios para completar las diferentes etapas del censo, a los recursos financieros y humanos requeridos para finalizarlas y a la cobertura y confiabilidad de los datos a ser producidos. Estos problemas corresponden a la llamada *falacia de la planificación* (ver Buehler, Griffin y MacDonald, 1997; Buehler, Griffin y Peetz, 2010; Lovallo y Kahneman, 2003; Weick y Guinote, 2010).

Desde un punto de vista epistemológico, se podría esperar que el fracaso de un censo, o la presencia de errores importantes en sus resultados, se deba a problemas eminentemente técnicos. Sin embargo, los censos no son propensos a fracasar debido complejidades técnicas, sino que son especialmente vulnerables a sesgos cognitivos entre quienes los dirigen, los administran o los operan. Esto hace particularmente difícil su evaluación desde la perspectiva de la *falacia de la planificación*, ya que hay que evaluar el comportamiento no técnico de personas respecto a procedimientos eminentemente técnicos. Es difícil despersonificar dichos comportamientos no técnicos. Sin embargo, el peso de la influencia de la falacia de la planificación parece ser tan importante que el análisis se hace necesario si se desea progresar en la calidad de los censos.

El objetivo de este trabajo es analizar cómo uno de los mecanismos de la falacia de la planificación genera errores en los censos. Esto se ilustra con el caso del censo de población y vivienda de 2012 en Chile. Se propone que muchos de los errores que afectaron este censo tienen su origen en sesgos cognitivos que intervinieron en procesos administrativos, metodológicos y técnicos.

## La falacia de la planificación y sus mecanismos

La *falacia de la planificación* consiste en sesgar la información, seleccionando únicamente aquella que se considera que valida el logro de un objetivo determinado y descartando otras posibilidades que podrían dificultar su consecución. Las personas recurren de forma sistemática a atajos cognitivos, o heurísticos, que se utilizan aun cuando se dispone de datos adicionales que posibilitarían una evaluación más ajustada. En otras palabras, la *falacia de la planificación* refiere a la presencia de una actitud o un comportamiento voluntarista por sobre uno racional en la toma de decisiones. Por *voluntarismo* se entiende la formación de ideas o la toma de decisiones sobre la base de aquello deseado o atractivo de imaginar más que en evidencias o en la racionalidad. Así, se ha demostrado consistentemente que, ante alternativas aleatorias de igual probabilidad, las personas tienden a predecir más frecuentemente resultados positivos que negativos.

La utilización de este concepto de falacia en la evaluación de censos resulta especialmente adecuada, ya que los problemas que generalmente afectan a un censo son, precisamente, atrasos, aumentos en los costos y errores en las operaciones. Estos problemas inciden en la cobertura, la confiabilidad y la oportunidad de los datos.

El principal mecanismo de la falacia se denomina *sesgo focal* y consiste en la tendencia de las personas a centrar su atención en un evento o una tarea, dejando de lado otros tipos de información y comportándose con un exceso de confianza (Buehler, Griffin y Ross, 2002; Kahneman y Tversky, 1979). Aquella información que se deja de lado es, generalmente, la siguiente:

1. El tiempo que se requiere para completar tareas similares según informaciones disponibles. Para estimar cuánto va a demorar una determinada tarea o actividad

RELAP

Año 11  
Número 20

Primer  
semestre

Enero  
a junio  
de 2017

pp. 105-116

107

Los censos y la  
falacia de la  
planificación:  
el caso de  
Chile

Ricardo  
Neupert

se necesita información. Si esta actividad se ha realizado anteriormente y hay documentos al respecto, la información sobre el tiempo de trabajo puede estimarse a partir de dichos documentos. Si esta tarea se realiza por primera vez o no hay documentos disponibles, se puede obtener información de descripciones de tareas similares, ya sea de manuales o textos técnicos o de narrativas de experiencias anteriores análogas. El problema es que muchas veces la tarea a ser realizada se percibe como única —sobre la cual no hay información— y el tiempo necesario para completar esta labor se adivina, en lugar de estimarse con base en informaciones disponibles. En otras palabras, se utiliza un atajo cognitivo que omite la información disponible. El resultado es que generalmente el tiempo se subestima, ya que es frecuente que predomine una actitud positiva al planificar la actividad (Kahneman y Lovallo, 1993).

2. Los recursos necesarios para completar actividades similares. Al igual que en el caso anterior, se utiliza un atajo cognitivo mediante el cual la información disponible, sea específica o similar respecto a la tarea o actividad, tiende a dejarse de lado por considerar que la actividad en cuestión es única. Los recursos tanto financieros como humanos tienden a subestimarse como resultado de la falta de focalización en la información disponible y de una actitud excesivamente optimista.
3. Percepción de complicaciones. Cuando se desarrolla cualquier actividad pueden presentarse complicaciones u obstáculos de diversa índole. Sobre estos problemas generalmente hay información tanto a nivel teórico como práctico, tanto de narrativas de experiencias pasadas iguales o similares. Sin embargo, cuando las personas formulan un plan no les gusta reflexionar sobre experiencias pasadas, especialmente si son negativas: prefieren esperar confiada y optimistamente resultados positivos (Newby-Clark *et al.*, 2000).
4. Falta de planes alternativos. Como consecuencia de lo anterior, al utilizar atajos cognitivos respecto a la identificación y al análisis de posibles complicaciones y obstáculos, no se consideran posibilidades alternativas. Como resultado, cualquier dificultad inesperada tendrá una respuesta improvisada y lo más probable es que sea inadecuada. El optimismo, que impide prever problemas imprevistos u obstáculos, también va a impedir la preparación de un plan b (Buehler y Griffin, 2003).

RELAP

Año 11  
Número 20

Primer  
semestre

Enero  
a junio  
de 2017

pp. 105-116

108

Los censos y la  
falacia de la  
planificación:  
el caso de  
Chile

Ricardo  
Neupert

## La falacia de la planificación y el caso de Chile

El Censo de Población y Vivienda de 2012 de Chile tuvo graves problemas en aspectos que son fundamentales en este tipo de instrumento. El principal fue la omisión, que se estima que llegó a cerca de 10%. Esto es solo un promedio, ya que se valora que en algunas comunas la omisión superó el 20%. Además, esta omisión afectó más a los hombres entre 40 y 59 años y a las mujeres de 25 a 29 años que al resto de la población. Esto podría sesgar diversas variables demográficas o socioeconómicas que pueden obtenerse a partir de los datos censales, como por ejemplo fecundidad y mortalidad, escolarización, participación en la fuerza de trabajo y, en general, variables que se asocian al sexo y a la edad de las personas.

Según el *Informe final de la Comisión Externa Revisora del Censo 2012* (Bravo et al., 2013; ver también INE, 2014) se pueden identificar al menos cuatro errores que pueden atribuirse a la falacia de planificación.

### Subestimación del tiempo disponible para pasar de un censo de hecho a uno de derecho

Inicialmente se propuso hacer un censo *de hecho*, modalidad aplicada históricamente en Chile. En este tipo de censos se registra a cada persona en la vivienda en la que durmió la noche anterior. Para evitar duplicaciones, este censo se levanta usualmente en un único día, motivo por el cual requiere contar de un elevado número de censistas. Durante los últimos censos la gran mayoría de los censistas en Chile habían sido estudiantes de enseñanza media.

Posteriormente, en agosto de 2011, se optó por realizar un censo *de derecho*. En esta modalidad se utiliza la figura del residente habitual de las viviendas y, por tanto, es posible recolectar la información durante períodos prolongados con un número limitado de censistas remunerados y mejor capacitados.<sup>2</sup> El problema es que no se reconsideró el tiempo para la preparación que requería la adopción de la nueva metodología. Se dispuso solo de siete meses de preparativos.

Un censo *de derecho*, con un proceso de recolección prolongado de información, precisa de una organización, una estructura operacional y una logística mucho más complejas que las que se utilizan en un censo *de hecho*. La decisión correcta debería haber sido postergar la etapa de recolección de la información y obtener asesoría experta respecto a este tipo de censos.<sup>3</sup>

Sin embargo, utilizando atajos cognitivos, la dirección central del censo se saltó la posibilidad de utilizar la información disponible o de obtener esta información para estimar adecuadamente los tiempos necesarios para desarrollar adecuadamente las etapas del censo anteriores a la recolección de la información y el proceso de recolección propiamente dicho. Los tiempos se adivinaron con un sesgo demasiado optimista. La falta de tiempo afectó dos aspectos sustanciales en la preparación de un censo de derecho. El primero es que no hubo tiempo de realizar el censo piloto<sup>4</sup> y el segundo fue que no se le dedicó suficiente tiempo a modificar el cuestionario censal según la nueva metodología. Primó el voluntarismo sobre la racionalidad y lo heurístico sobre la decisión informada.

Estos dos aspectos, estrechamente relacionados, afectaron la calidad de la información. Cuando se decidió implementar el censo *de derecho*, el cuestionario censal definitivo

2 Los argumentos entregados por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) para justificar el cambio de metodología fueron técnicos. Sin embargo, la verdadera razón fueron las movilizaciones estudiantiles y el temor de dar a los estudiantes la capacidad de detener el censo.

3 Lo más adecuado hubiese sido solicitar la asesoría del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (Celade), que depende de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), al que solo se le informó del cambio de metodología. El Celade advirtió que si se mantenía la fecha original no se alcanzaría a hacer los ajustes necesarios.

4 El censo piloto es un procedimiento que se recomienda seguir generalmente un año antes de la recolección de la información. Es un ensayo que se implementa en una muestra de la población, donde se prueban las metodologías e instrumentos a ser utilizados en el censo. El propósito es identificar todos los posibles problemas del operativo censal completo incluyendo cuestionario, capacitación, estrategias de recuperación de viviendas, captura y validación de datos, procesamiento, difusión de resultados, etc. Este ensayo ayuda a corregir y modificar aspectos relevantes que no funcionaron adecuadamente y así evitar que ocurran en el censo cuando no es posible subsanarlos.

RELAP

Año 11  
Número 20

Primer  
semestre

Enero  
a junio  
de 2017

pp. 105-116

109

*Los censos y la falacia de la planificación: el caso de Chile*

Ricardo  
Neupert

ya estaba preparado. Frente al cambio de metodología, el cuestionario debió haber sido modificado, especialmente para incluir los ítems sobre el *residente habitual*, concepto clave en los censos *de derecho*. Este concepto es mucho más complejo que el que se refiere a las personas que pasaron la noche en la vivienda, que se usa en los censos *de hecho*. La experiencia sugiere que hay distintas formas de operacionalizar este concepto. La ONU propone una definición y operacionalización, pero esta debe ser adaptada a cada país según los patrones de movilidad. Igualmente, la definición debe ser adecuada mediante pruebas específicas a fin de que sea entendida por toda la población y así puedan ser incorporadas todas las personas que consideren que la vivienda censada es su residencia. La instancia ideal para probar esta pregunta es el censo piloto. Como se mencionó, esta prueba no se hizo y la pregunta no fue probada.

Pero estos problemas no se detienen en la pregunta para identificar a los residentes habituales. Según el *Informe final de la Comisión Externa Revisora del Censo 2012* (Bravo et al., 2013; INE, 2014) hubo un pésimo diseño del cuestionario censal que afectó variables tan importantes como el *parentesco*, lo que invalidó el análisis de hogar y todo lo relacionado con esta variable. Además, dificultaron la aplicación de los programas de consistencia para los cuales esta variable es clave. Fuera de este serio problema, hay otras preguntas mal formuladas que afectaron la calidad de la información recolectada.<sup>5</sup> En otras palabras, estos problemas no solo perjudicaron la cobertura, sino también la calidad del censo.

### Subestimación de los recursos financieros

El censo contó con un presupuesto que cubría la etapa preparatoria, la recolección de información y las operaciones posteriores. El cambio de metodología obligó a aumentar los recursos, ya que el censo *de derecho* es más costoso que el *de hecho*, por el pago a los censoistas y demás personal que requiere ser contratado para la recolección de la información, así como por el arrendamiento de locales, de vehículos y por otros gastos que requiere un trabajo de campo prolongado.<sup>6</sup>

5 El *Informe final de la Comisión Externa Revisora del Censo 2012*, previamente citado, da cuenta de al menos siete preguntas con ambigüedades: a) En preguntas sobre educación se unieron en una misma categoría niveles educacionales del sistema de educación antiguo y del vigente, lo que imposibilitó calcular adecuadamente la escolaridad de los que estudiaron en el sistema antiguo. Tampoco se preguntaba por la duración de la carrera profesional ni se incluyó la suma de años de estudios de pregrado y posgrado en la pregunta sobre el último curso aprobado. Esto impidió obtener los años de estudio en estudios de postítulo y posgrado. b) En el ítem sobre pueblo originario de pertenencia se incluyó la categoría *otro*, que expande las posibilidades de respuesta más allá de los pueblos reconocidos en Chile por ley, pero no se establecía el procedimiento en caso de que la persona indicara un grupo que no fuera un pueblo originario. c) Se incluyó la pregunta sobre idiomas en *que puede mantener una conversación*, pero se incluía la categoría *no puede hablar*, en la cual se confunden condiciones de habla y de dominio del idioma. d) Se incluyeron dos preguntas, una sobre *estado civil legal* y otra sobre *estado de hecho*. Ambas preguntas, en conjunto, no permiten identificar la categoría de hecho *separado*. e) Respecto a discapacidad, no se intentó cubrir de manera más completa el concepto. Así, no se incluyó grado de dificultad y tampoco preguntas sobre limitaciones en la vida diaria o para insertarse en la sociedad. f) Los ítems sobre hijos nacidos vivos se refirieron a mujeres de quince años y más, con lo cual se dejó de lado la posibilidad de estudiar el embarazo adolescente precoz. g) La eliminación de las preguntas sobre ocupación y rama de actividad se asociaron a la nueva definición de ruralidad asumida.

6 El presupuesto consiste en montos anuales de recursos para el período entre los años 2008 y 2013. El presupuesto (en pesos chilenos) aprobado fue de \$ 411.200.000 en 2008; \$ 1.488.900.000 en 2009; \$ 1.927.300.000 en 2010; \$ 9.120.500.000 en 2011; \$ 1.704.060.000 en 2012 y \$ 1.629.500.000 en 2013.

A pesar de que se solicitaron y se obtuvieron recursos adicionales,<sup>7</sup> dentro del propio INE, especialmente de parte del personal más antiguo y con más experiencia y de parte de las direcciones regionales de la institución, se consideró que estos fondos adicionales eran insuficientes, especialmente para cubrir el pago a censistas y otro personal de campo. Es importante recordar que el INE tiene experiencia en diversas encuestas de hogares que utilizan encuestadores remunerados.

La dirección no escuchó las voces de alerta de quienes tenían experiencia en el tema y la decisión se tomó sobre la base de expectativas optimistas e ilusorias. El tiempo demostró que los recursos adicionales eran insuficientes y comenzaron a afectar la calidad del proceso. Sin embargo, el INE no solicitó más recursos. Una parte del déficit fue absorbida por la reasignación desde otras partidas del INE y otra parte mediante la reducción de contratación de personal y la reformulación de las cargas de trabajo.<sup>8</sup> La falta de recursos también afectó la contratación de personal administrativo con las consiguientes limitaciones operativas en el trabajo en terreno, que, de por sí, en este tipo de censos, son complejas.

Así, esta restricción de recursos fue otro determinante fundamental de los problemas que enfrentó el censo 2012. Se mantuvo la posición voluntarista y no se consideraron experiencias y conocimientos previos para planificar adecuadamente el presupuesto, que estaban disponibles en el propio INE.

### Percepción de complicaciones

Muchas de las posibles complicaciones del trabajo de recolección de la información, o relevamiento, no fueron previstas con anterioridad. Así, diversas dificultades provinieron del hecho de que a los censistas se les pagó un monto fijo y no por cuestionario logrado —práctica acostumbrada en el mercado de encuestas—. Las dificultades de esta modalidad de pago, además de la falta de personal para el trabajo de campo, no fueron previstas. El pago por cuestionario logrado hubiese incentivado a los censistas a realizar la entrevista, aunque esto requiere una supervisión rigurosa para evitar fraudes y para que la calidad de los datos se mantenga. Por otra parte, el incentivo monetario es limitado en el pago fijo y también necesita una supervisión estricta, esta vez para asegurar una productividad adecuada.

El principal motivo por el cual se utilizó esta segunda modalidad de pago fueron rigideces administrativas y dificultades para obtener excepciones en el breve período disponible.<sup>9</sup>

El trabajo en terreno comenzó el 9 de abril de 2012 y estaba planificado que el relevamiento finalizara el 9 de junio. Sin embargo, este se prolongó hasta fines de julio por los problemas encontrados para censar a la población. La principal dificultad fue hallar a los moradores de viviendas particulares para entrevistarlos. En los censos *de hecho* del pasado, el grueso de las entrevistas se realizaba el día del censo, que se decretaba feriado para que las personas estuviesen en sus viviendas a la espera del censista. En la nueva

7 Se estimó en cerca de seis mil ochocientos millones de pesos el monto adicional requerido y se asignaron alrededor de seis mil millones.

8 Se reasignaron seiscientos millones de pesos desde otras partidas del INE para absorber parte del déficit y otra parte se ajustó reduciendo la contratación de personal. La dirección del proyecto redujo en un 10% los gastos en supervisores y censistas.

9 Cabe señalar que, aun cuando se mantuvo la modalidad de pago fijo, hubo dificultades operacionales en la tramitación de contratos.



modalidad, la mayoría de los censistas cumplían sus labores en la misma jornada laboral que el resto de las personas. Esto dificultaba encontrar un informante calificado en muchas viviendas.<sup>10</sup>

Es bastante probable que viviendas ocupadas con moradores ausentes hayan sido clasificadas como desocupadas por algunos censistas, ya que, al considerarlas como tales, no tenían que volver a visitarlas. Esto es frecuente en un contexto con poca supervisión y pocos incentivos para realizar la entrevista. Ya se mencionó la limitación de recursos para el trabajo de campo, motivo por el cual la supervisión fue limitada.

El problema de los moradores ausentes también tuvo un efecto negativo en la organización del trabajo en terreno. Al avanzar de acuerdo a lo planificado, quedaban vacíos de cobertura geográfica que requerían de una continua reorganización del trabajo de campo. La reprogramación era hecha por personal contratado, que frecuentemente no tenía las competencias necesarias para un trabajo complejo.<sup>11</sup>

Este proceso terminó transformándose en un serio problema que finalmente redundó en la elevada omisión censal. Las dificultades que tendría el tipo de contrato de los encuestadores y los problemas con los moradores ausentes no fueron consideradas durante la preparación del censo o, si lo fueron, no se les dio la importancia necesaria. La dirección central del censo no se focalizó en estos posibles problemas, sino que prefirió adoptar una actitud optimista frente a una dificultad sobre la cual alertan los manuales respectivos.

Es importante mencionar que, según el *Informe final de la Comisión Externa Revisora del Censo 2012*, muchos técnicos eran conscientes de estos problemas y los advirtieron. Sin embargo, el voluntarismo impidió escucharlos. Es más, la dirección del INE entró en conflicto con los equipos técnicos, que fueron marginados completamente del proceso censal. El cuerpo técnico señalaba que los datos preliminares indicaban una sustancial diferencia de personas respecto de las proyecciones demográficas disponibles. También se enfatizó en que era urgente tomar medidas respecto a los altos índices de moradores ausentes que mostraba la operación. La dirección desestimó estas advertencias y concentró toda la toma de decisiones de la última etapa del censo (validaciones e imputaciones) en un grupo de tres asesores personales.

### Falta de planes alternativos

Los problemas mencionados anteriormente fueron quedando de manifiesto a medida que transcurrían las semanas. Sin embargo, nunca se diseñó un plan de emergencia, ni siquiera cuando los problemas se hicieron evidentes. La dirección general del censo se estaba enfrentando a un serio problema y no se disponía de protocolos con respecto a cómo proceder en esta situación.

La única instrucción dada por la dirección general fue la de realizar los mayores esfuerzos posibles para reducir las entrevistas no logradas. Sin embargo, no se intentó modificar el factor más restrictivo en la recuperación de viviendas ocupadas con moradores ausentes: la asignación de censistas en horarios vespertinos y de fin de semana, cuando la probabilidad de encontrar a los moradores era más alta.

10 Un *informante calificado* es un residente mayor de dieciocho años, sin contar el servicio doméstico.

11 La persona encargada de esto era el jefe de local. Cada comuna organizaba la recolección de la información a través de locales donde operaban los equipos de terreno y donde se almacenaban y distribuían los materiales necesarios. El jefe de local estaba a cargo de administrar y hacer funcionar el local censal y, en general, de dirigir el trabajo de campo.

Resulta difícil entender cómo fue posible que no se diseñaran planes alternativos, en primer lugar, cuando se planificó el censo y, en segundo lugar, cuando los problemas se hicieron evidentes. Esto, a pesar de las advertencias y los consejos del equipo técnico. Según se explicó anteriormente, los problemas heurísticos resultantes del sesgo focal impidieron prever posibles complicaciones y, como consecuencia, siguiendo la excesiva certidumbre propia de la falacia de la planificación, no se consideraron posibilidades alternativas, a pesar de la disponibilidad de manuales y de experiencias en otros contextos.

En resumen, la falacia de la planificación y su principal mecanismo, la focalización excesiva, impidió estimar de manera realista los tiempos necesarios para cambiar de un censo *de hecho* a uno *de derecho* así como asignar los recursos financieros necesarios. También impidió que se previeran posibles obstáculos en la recolección de la información y, consecuentemente, que se diseñaran planes alternativos. En un exceso de optimismo se tomaron atajos cognitivos que impidieron revisar y utilizar la abundante información disponible para haber evitado los problemas y utilizar la experticia disponible en la institución. Más que de falta de capacidades se trató de vulnerabilidades a caer en sesgos cognitivos y a adoptar comportamientos basados en una confianza extrema, focalizándose en lo positivo y eludiendo reacciones adecuadas frente a los problemas.<sup>12</sup>

## Conclusiones

Se considera al censo como la fuente de datos más completa sobre un país, ya que contiene información sobre la población que reside en la totalidad de su territorio. Es, al mismo tiempo, una de las fuentes más confiables y más utilizadas en actividades de planificación y formulación de políticas públicas. Sin embargo, la realización exitosa de un censo no es fácil, ya que, al ser una operación de gran envergadura, se enfrenta a numerosas barreras y obstáculos, con muchas posibilidades de errores. En varios casos, si no en la mayoría, los errores no provienen de falta de capacidades técnicas para solucionar los problemas que se presentan en su desarrollo, sino de decisiones equivocadas causadas por sesgos cognitivos que influyen en un optimismo excesivo respecto a los tiempos necesarios para completar las diferentes etapas del censo, a los recursos financieros y humanos requeridos para finalizarlas y a la cobertura y confiabilidad de los datos a ser producidos. Estas decisiones incorrectas corresponden a la llamada *falacia de la planificación*. Puede que, aun existiendo

RELAP

Año 11  
Número 20

Primer  
semestre

Enero  
a junio  
de 2017

pp. 105-116

113

*Los censos y la  
falacia de la  
planificación:  
el caso de  
Chile*

Ricardo  
Neupert

12 Cuando se planifica la organización y administración de un censo es conveniente crear diversos órganos ejecutivos y administrativos por sobre la dirección del censo. Estos comités generalmente incluyen representantes del gobierno, de organizaciones no gubernamentales (ONG) y de agencias internacionales, académicos y usuarios no gubernamentales de datos censales (ONU, 2010). La principal función de estos comités es la de coordinar los organismos que deben participar en el proceso censal, pero en algunos casos tienen responsabilidades técnicas, en particular, auditar las actividades censales y sugerir recomendaciones respecto a la solución de problemas. En el caso del censo de 2012 de Chile, se creó la Comisión Nacional del XVIII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda, presidida por el ministro de Economía e integrada por los subsecretarios de Planificación, general de Gobierno, Educación, Interior, Desarrollo Regional y Transporte; el director del INE y representantes de las Fuerzas Armadas, Carabineros y Policía de Investigaciones. La función de esta comisión era coordinar los organismos públicos y privados que participaban en el proceso censal y no fue establecida como una entidad responsable de evaluar o monitorear el proceso censal ni los resultados obtenidos. Aun así, podría haberse percatado de los problemas que fueron apareciendo. Sin embargo, la dirección del INE se esmeró en ocultarle a la Comisión los graves hechos que estaban ocurriendo, cosa que no parece haber sido difícil dado el carácter más bien formal de esta instancia.

elevadas capacidades técnicas, este problema se presente por barreras colocadas por la dirección al equipo técnico, si la línea de trabajo o las recomendaciones de este último no coinciden con los atajos cognitivos adoptados por la dirección.

Existen diversos manuales y textos sobre la realización y administración de censos así como bastante experiencia acumulada. Sin embargo, a pesar de su importancia, los posibles errores que provienen de la falacia no se consideran. Por lo tanto, en términos prácticos, es necesario analizar diversos casos de censos fallidos y exitosos a la luz de los conceptos de la falacia de la planificación y, a partir de estos análisis, desarrollar un manual con protocolos sobre cómo evitar que esta falacia impida solucionar los problemas propios de las diferentes etapas de un censo. Sería especialmente importante incluir los posibles sesgos cognitivos que describe la falacia en un *análisis de riesgos*, instrumento que está comenzando a utilizarse con frecuencia en los proyectos censales.

Sin embargo, previo a un análisis de casos y a la preparación y desarrollo de literatura sobre el tema, es fundamental reconocer la presencia de la *falacia de la planificación* en los procesos censales. Es básico convenir en la necesidad de analizar el comportamiento no técnico de personas con respecto a procedimientos eminentemente técnicos. Esto se viene haciendo en el campo de la gestión de proyectos referidos a diversas áreas, especialmente en administración de negocios, y sería altamente provechoso que se incorporara también a la gestión de proyectos censales.

RELAP

Año 11  
Número 20

Primer  
semestre

Enero  
a junio  
de 2017

pp. 105-116

114

Los censos y la  
falacia de la  
planificación:  
el caso de  
Chile

Ricardo  
Neupert

## Referencias bibliográficas

- BRAVO, D.; LARRAÑAGA, O.; MILLAN, I.; RUIZ, M. y ZAMORANO, F. (2013), *Informe final. Comisión Externa Revisora del Censo. 13 octubre 2014, de INE*, en <[http://www.cl.undp.org/content/chile/es/home/library/poverty/informes\\_de\\_comisiones/informe-final--comision-externa-revisora-del-censo-2012.html](http://www.cl.undp.org/content/chile/es/home/library/poverty/informes_de_comisiones/informe-final--comision-externa-revisora-del-censo-2012.html)>, acceso: 15/6/2017.
- BUEHLER, R.; GRIFFIN, D. y MACDONALD, H. (1997), The role of motivated reasoning in optimistic time predictions, en *Personality and Social Psychology Bulletin*, vol. 23, pp. 238-247. doi: 10.1177/0146167297233003.
- BUEHLER, R.; GRIFFIN, D. y ROSS, M. (2002), Inside the planning fallacy: The causes and consequences of optimistic time predictions, en GILOVICH, T. D.; GRIFFIN, D. W. y KAHNEMAN, D. (eds.), *Heuristics and Biases: The Psychology of Intuitive Judgment*, Nueva York: Cambridge University Press.
- BUEHLER, R. y GRIFFIN, D. (2003), Planning, personality, and prediction: The role of future focus in optimistic time predictions, en *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, vol. 92 (1-2), pp. 80-90.
- BUEHLER, R.; GRIFFIN, D. y PEETZ, J. (2010), The planning fallacy: Cognitive, motivational, and social origins, en ZAMMA, M. y OLSON, J. (eds.), *Advances in Experimental Social Psychology*, vol. 43, pp. 1-62, Hong Kong: Elsevier.
- CENTRO LATINOAMERICANO Y CARIBEÑO DE DEMOGRAFÍA (CELADE) (2011), *Guía para la Elaboración de un Proyecto Censal*, Santiago de Chile: ONU-CEPAL, en <[http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5508/S1100203\\_es.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5508/S1100203_es.pdf?sequence=1)>, acceso: 12/6/2017.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS (INE) (2014), *Auditoría técnica a la base de datos del levantamiento censal año 2012. INE, Septiembre 2014*, en: <<https://www.cooperativa.cl/noticias/site/artic/20140923/asocfile/20140923110646/auditoria.pdf>>, acceso 15/6/2017.

- KAHNEMAN, D. y LOVALLO, D. (1993), Timid choices and bold forecasts: A cognitive perspective on risk taking, en *Management Science*, vol. 39 n.º 1, pp. 17-31, en <[http://www.anderson.ucla.edu/faculty/keith.chen/negot.%20papers/KahnemanLovallo\\_ChoicForcastsRisk93.pdf](http://www.anderson.ucla.edu/faculty/keith.chen/negot.%20papers/KahnemanLovallo_ChoicForcastsRisk93.pdf)>, acceso: 12/6/2017.
- KAHNEMAN, D. y TVERSKY, A. (1979), Intuitive predictions: Biases and corrective procedures, en *TIMS Studies in Management Sciences*, vol. 12, pp. 313-327.
- LOVALLO, D. y KAHNEMAN, D. (2003), La falsa ilusión del éxito, en *Harvard Business Review* (America Latina), Julio, 3-8, en <[http://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/38402908/1001\\_La\\_Falsa\\_ilusion\\_del\\_exito\\_-\\_Dan\\_Lovallo\\_-\\_Daniel\\_Kahneman.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1497322778&Signature=xKEQXUzz9a847%2FMXLMjsGDcYdh4%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DLa\\_falsa\\_ilucion\\_del\\_exito.pdf](http://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/38402908/1001_La_Falsa_ilusion_del_exito_-_Dan_Lovallo_-_Daniel_Kahneman.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1497322778&Signature=xKEQXUzz9a847%2FMXLMjsGDcYdh4%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DLa_falsa_ilucion_del_exito.pdf)>, acceso: 12/6/2017.
- NEWBY-CLARK, I.; ROSS, M.; BUEHLER, R.; KOEHLER, D. y GRIFFIN, D. (2000), People focus on optimistic scenarios and disregard pessimistic scenarios while predicting task completion times, en *Journal of Experimental Psychology: Applied*, vol. 6, n.º 3, pp. 171-182, en <<http://www.arts.uwaterloo.ca/~dkoehler/reprints/scenarios.pdf>>, acceso: 12/6/2017.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU) (2001), *Handbook on Census Management for Population and Housing Censuses*, Nueva York: Department of Economic and Social Affairs, Statistical Division, ONU, en <[https://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesF/seriesf\\_82rev1e.pdf](https://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesF/seriesf_82rev1e.pdf)>, acceso: 12/6/2017.
- (2010), *Principios y recomendaciones para los censos de población y habitación. Revision 2*, Nueva York: Departamentos de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población, ONU, en <[https://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesM/Seriesm\\_67rev2s.pdf](https://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesM/Seriesm_67rev2s.pdf)>, acceso: 12/6/2017.
- WEICK, M. y GUINOTE, A. (2010), How long will it take? Power biases time predictions, en *Journal of Experimental Social Psychology*, vol. 46 (4), pp. 595-604. doi: 10.1016/j.jesp.2010.03.005.

RELAP

Año 11  
Número 20

Primer  
semestre

Enero  
a junio  
de 2017

pp. 105-116

11

*Los censos y la  
falacia de la  
planificación:  
el caso de  
Chile*

Ricardo  
Neupert