

D-13201.01

Documento de Referencia No 6

Septiembre de 1987

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL

Reunión de Directores de
Estadística de las Américas
del 23 al 25 de septiembre 1987

LOS CENSOS DE POBLACION Y VIVIENDA DE LA DECADA
DEL 90 EN AMERICA LATINA */



*/ Este documento fue preparado por el Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE)

87-9-1351

- 131367 -

13201.04

(34088)

Documento de Referencia N° 12

21 de septiembre de 1987

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y
el Caribe

Reunión de Directores de Estadística de
las Américas

Santiago, 23 al 25 de septiembre de 1987

SEMINARIO-TALLER SOBRE ENCUESTAS DE INGRESOS Y GASTOS DE LOS
HOGARES REALIZADO EN SAN JOSE DE COSTA RICA

10 al 13 de marzo de 1987

Este documento fue preparado por la Dirección General de Estadística
y Censos de Costa Rica.

87-9-1350

SEMINARIO-TALLER SOBRE ENCUESTAS DE INGRESOS Y GASTOS DE LOS
HOGARES REALIZADO EN SAN JOSE DE COSTA RICA

10 al 13 de marzo de 1987

Desde mayo de 1976 se ha establecido en Costa Rica un programa permanente de encuestas de hogares que contempla la realización de tres encuestas en cada año; de propósitos múltiples y un núcleo central de empleo. A partir de agosto de 1986, este programa está recibiendo asistencia técnica de CEPAL mediante un convenio con el Gobierno y financiado por el BID (Proyecto ATN/SF-2419-CR), dentro del cual se contempla la realización, entre otras, de una encuesta de ingresos y gastos de las familias, a nivel nacional. Poco después de iniciada la preparación de esta encuesta se reconoció la necesidad de discutir ampliamente la metodología a emplear, especialmente considerando las crecientes complejidades en la forma que las familias realizan sus gastos y la necesidad de realizar adecuadas mediciones de los ingresos de las familias provenientes de la actividad agrícola, de sus actividades empresariales y de la producción doméstica para consumo. Con el fin de satisfacer esta necesidad se dispuso la realización de un seminario que estudiaría los principales y más conflictivos aspectos del diseño de la encuesta, previo a la realización de una encuesta piloto en la cual tal diseño sería probado.

El seminario fue organizado conjuntamente por la Dirección General de Estadística y Censos de Costa Rica, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe y el Instituto Interamericano de Estadística; se contó además con la cooperación de la Organización Internacional del Trabajo y de la Oficina de Estadística de las Naciones Unidas. Su propósito fue discutir algunos conceptos y definiciones pertinentes a este tipo de encuestas y su aplicación práctica para el logro de mediciones adecuadas. Los temas a discutir se seleccionaron exclusivamente de entre los que presentan mayores dificultades en su conceptualización, así como en su medición.

Al seminario asistieron y tuvieron una participación muy activa profesionales y técnicos de la oficina productora de estadísticas y de

relevante, dada la importancia y tendencia creciente que se observa en la región. Para lograr una medición adecuada se manifestó la necesidad de desarrollar un cuestionario de apoyo para medir el ingreso neto de los hogares, a similitud del instrumento presentado para unidades agropecuarias.

Se señaló la importancia de detectar los ingresos percibidos en especie y los derivados de la producción para autoconsumo y para autosuministro, vía el cuestionario, los instructivos y la capacitación del entrevistador para evitar la pérdida de la información. Se destacó la importancia de captar información relacionada con cantidades o volúmenes, así como las unidades de medida existentes que permitan homogeneizar los datos, señalando que es el insumo principal para poder llegar a una valoración. Se indicó la conveniencia de ser consistentes en las partidas de ingresos y gastos en los precios a utilizar para valorar el ingreso en especie, el autoconsumo y el autosuministro, obteniendo información en terreno de los precios al por menor vigentes al momento de la encuesta para su tratamiento uniforme en la oficina.

Frente a la dificultad para el informante en discriminar entre gastos de consumo e inversión en relación con la vivienda, se resaltó la importancia de obtener información detallada de los gastos de reparación, mantenimiento y autoconstrucción efectuados por el hogar durante el período de referencia. Asimismo, se señaló la conveniencia de efectuar esfuerzos similares para poder discriminar gastos en servicios de electricidad, agua, gas, teléfono, local, etc., cuando se comparte con una actividad económica del hogar.

Aún, cuando el ámbito conceptual de este tipo de encuestas no prevee la inclusión de bienes de autoconsumo de producción no primaria que el hogar no produce para el mercado, se reconoció para ciertos grupos poblacionales la importancia de esta clase de autoconsumo, que podría llegar a constituir la única fuente de abastecimiento de estos

LOS CENSOS DE POBLACION Y VIVIENDA DE LA DECADA DEL 90 EN AMERICA LATINA.

INTRODUCCION

Muchos países de la región que ya levantaron los censos de la década del 80 -y que en varios casos ya publicaron los resultados- están en etapas de preparación de los próximos censos. Parece innecesario, en consecuencia, que se inicie ahora una discusión sobre la importancia de levantarlos, o más aún de prescindir de ellos como fuentes insustituibles para estudios de población, útiles para la formulación de planes de desarrollo económico-sociales. Este documento, muy breve, no tiene el propósito de examinar detalladamente la situación particular de cada país, en relación a las fuentes de información demográficas, disponibles en ellos.

Repitiendo lo que se señalara en documento presentado a la IX Conferencia Interamericana de Estadística,¹

"Los censos de población y vivienda constituyen la mejor, y a veces la única fuente de información en los países en desarrollo, en particular en los países de América Latina y el Caribe, para conocer la magnitud, las características y las variables determinantes de los cambios de la población. Parece innecesario reiterar en estas notas que los sistemas de las estadísticas continuas -los registros de hechos vitales- funcionan, en general en la mayoría de nuestros países con deficiencias serias, que se derivan de las condiciones de menor desarrollo económico-social y cultural de los países de la región. Los censos de población seguirán siendo, en consecuencia, las operaciones de mayor utilidad para la recolección de información de la población, y son además, el marco ideal de muestreo para llevar a cabo otras operaciones -encuestas- encaminadas a conocer con mayor detalle algunos aspectos específicos de la población.

Sería ejemplarizador si las decisiones sobre cómo preparar, levantar, elaborar, analizar y publicar un censo de población, se tomaran en forma conjunta por las autoridades responsables del censo, los usuarios y por los encargados de manejar los presupuestos de la nación. Si el censo es una empresa de gran envergadura, deben hacerse esfuerzos para que quede

¹ CELADE, LC/DE/R.5: Algunas reflexiones sobre los censos del 90: Posibles áreas de colaboración.

la posibilidad de simplificar las operaciones censales con el propósito de que los resultados sean de buena calidad, oportunos y consecuentemente sirvan a los propósitos de la planificación. Los estudios que requieran de mayor detalle y profundización podrían hacerse a través de encuestas especializadas.

En varios países por su magnitud geográfica y/o por su numerosa población sería aconsejable, para este propósito, utilizar cuestionarios con menor número de preguntas para el universo, y a partir de este marco muestral -que permitiría una estratificación apropiada- utilizar cuestionarios ampliados que recogerían información para estudios de temas específicos como la fecundidad, la mortalidad de la niñez, la mortalidad adulta, la participación femenina en actividades económicas, entre otros. Este tipo de simplificación, en el sentido de facilitar las labores de campo y elaborar las informaciones, no podría ser aplicable a países con población relativamente menor. La decisión de cómo proceder a la recolección de la información censal, ha de tener presente qué objetivos se desean alcanzar con las informaciones: el nivel de desagregación para obtener estimaciones estadísticamente estables, requiere de un tamaño de población que podría implicar la utilización del universo y no sólo de una muestra.

Debe destacarse la necesidad de que en la planificación del censo haya un esfuerzo intersectorial, que comprometa a los diferentes ministerios y entidades públicas cuyas acciones y políticas necesitan de los insumos demográficos y socioeconómicos del censo. En la elaboración del cuestionario por ejemplo, debe haber un esfuerzo para el trabajo intersectorial, y la versión final del cuestionario debe tomar en cuenta los requerimientos de las diferentes entidades públicas, pero siempre conservando el carácter simplificado que éste instrumento debe tener. La inclusión de un número excesivo de preguntas en el censo puede minar los esfuerzos por recolectar información de buena calidad. La experiencia latinoamericana ha mostrado que a medida que se alarga el cuestionario tiende a deteriorarse la calidad de la información recogida.

Pero este esfuerzo entre las diferentes entidades relacionadas con la planificación económica y social para la realización del censo no debe

LOS DATOS DEL CENSO DE POBLACION COMO INSUMOS DEMOGRAFICOS PARA LA PLANIFICACION: EL CASO DEL SECTOR SALUD

La búsqueda del bienestar es el objetivo que subyace a toda planificación económica y social. Como componente básico de este bienestar, la salud es un elemento fundamental en toda sociedad; una planificación de salud adecuada produce frutos que no sólo van en beneficio del individuo mismo sino de toda la comunidad, región o país: la planificación de la salud es parte esencial del desarrollo económico y social.

De acuerdo a un esquema que podríamos llamar tradicional, se plantea que la planificación de la salud comporta cinco etapas claramente diferenciadas. Ellas son : Diagnóstico, programación propiamente tal, discusión y decisión, ejecución y evaluación y revisión ²/. Cada etapa requiere información básica específica que redundan en la mejor distribución de los recursos humanos y financieros en términos de las necesidades concretas en cada sector y grupo de población.

Los censos nacionales de población constituyen un instrumento fundamental para la planificación de la salud, tanto a nivel nacional como regional o local. Si bien su utilidad fundamental se centra preferentemente en la etapa del diagnóstico, los censos, como veremos más adelante, proporcionan también elementos importantes para la programación propiamente tal y en cierto modo también para la evaluación.

Enumeramos a continuación varios de las instancias de la planificación de la salud en que los datos censales son de primera importancia.

² Ver Hevia, P. "Análisis del método CENDES/OPS" en ENFOQUES en Atención Primaria. Vol. 1(3), 1986, pp.18-29. Santiago, Chile.

También se han incluido preguntas sobre la condición de sobrevivencia de algunos familiares de la población enumerada: es el caso particular de la pregunta sobre orfandad materna que ha permitido estimar, en varios países que incluyeron esta pregunta, la mortalidad femenina adulta.

La desagregación por área geográfica (regiones, provincias y localidades) y por características socioeconómicas de las estimaciones de mortalidad, especialmente de la mortalidad infantil, convierte al censo en un instrumento de recolección de datos de enorme interés para la identificación y cuantificación de los grupos expuestos a los mayores riesgos de muerte.

El CELADE, a través de su proyecto IMIAL ⁴/, basándose en información censal, ha realizado diversos estudios que han permitido conocer los riesgos de muerte diferenciales según el contexto geográfico o socioeconómico donde se ubica la madre del niño y al mismo tiempo identificar los grupos de población expuestos a los mayores riesgos de muerte infantil. Si bien para áreas menores esta herramienta puede ser limitada, debido a las exigencias de la metodología en cuanto al número de observaciones, no lo es para áreas medianas y mayores.

Las informaciones anteriores son de gran utilidad para la planificación regional y provincial. Cuando éstas se comparan con la distribución real de los recursos de salud del país en las diferentes entidades geográficas se obtienen indicadores importantes de la mala o buena distribución geográfica de los servicios de salud. En general este tipo de análisis ha servido para mostrar la gran desigualdad existente entre la distribución de los recursos sanitarios -generalmente concentrados en las ciudades y en especial en las capitales- y la población.

Los censos también recogen información sobre la fecundidad de las mujeres encuestadas de 15 años y más. Esta información permite cuantificar los grupos de mayor riesgo de muerte o enfermedad identificados mediante la estimación de la mortalidad infantil a que se hizo alusión arriba. Pero al mismo tiempo ofrecen información sobre los grupos de mujeres con mayor número de hijos y

⁴ IMIAL: Investigación sobre Mortalidad Infantil en América Latina.

Población femenina en edad fértil:

La identificación de este grupo es de vital importancia para las políticas de salud materna e infantil y de planificación familiar. Si además dentro de este grupo se identifican las mujeres de determinadas edades, ello hace posible acciones más específicas relacionadas con acciones de salud, por ejemplo, en adolescentes.

Población infantil:

La distribución por edad de un censo - si bien puede estar subenumerada en estas edades- permite identificar a lactantes, niños en edad preescolar y niños que asisten a escuela primaria. La identificación de estos grupos es de vital importancia, en especial en lo que respecta a las necesidades relacionadas con programas de vacunación, programas de alimentación complementaria (entrega de leche a lactantes, planes de alimentación en las escuelas, etc.), programas dentales, etc.

Población en edades productivas:

Conocer la población que labora en determinadas actividades, en los diferentes grupos de edades, es un dato importante para la planificación de la salud, especialmente en zonas donde la actividad agrícola, industrial o minera puede ocasionar perjuicios a la salud de los trabajadores (i.e actividad de industrias ligadas a la producción de productos tóxicos).

Los datos censales permiten cuantificar la población que trabaja y que está expuesta a ciertas enfermedades laborales. Asimismo, brinda información sobre la población de determinadas ciudades o comunidades que estaría indirectamente afectada por actividades industriales o mineras contaminantes o que implican otros riesgos para la salud y la sobrevivencia de sus residentes.

Población en la tercera edad:

A medida que desciende la fecundidad y la mortalidad, aumenta el número absoluto de personas de 65 años y más, cuyos requerimientos en materia de salud son crecientes a medida que aumenta la edad y, en general, muy costosos. La identificación de este grupo ayuda a una planificación adecuada de los servicios que pueden ofrecerse a esta población.

d) la familia como institución de soporte social

Otro elemento considerado importante en los 'factores condicionantes' es el del sistema social y el de las instituciones. Incluso aquí el censo puede ser de gran utilidad, por ejemplo, proporcionando información acerca de la estructura y relaciones familiares, lo que es de gran trascendencia para las acciones de salud en grupos etéreos que dependen mucho del soporte familiar.

En el caso de la tercera edad, por ejemplo, se da la siguiente situación: cuando las personas en edad avanzadas permanecen dentro de núcleos familiares extendidos, la familia suele hacerse cargo de sus necesidades. Sin este soporte, en cambio, tienden a vivir sólo. Sin la presencia en el hogar de algún descendiente o familiar este grupo se convierte en un grupo de riesgo importante que requiere estrategias de salud adecuadas en aras de garantizar su sobrevivencia, en lo posible, en las mejores condiciones físicas y mentales. Es obligación de toda la sociedad, a través del Estado, proveer de servicios de salud y de una atención integral a esta parte cada vez más significativa de la población.

B. El uso de los censos en la programación propiamente tal: la identificación a nivel nacional y por área geográfica de los recursos humanos en el campo de la salud.

Los datos del censo no sólo permiten conocer la demanda "potencial" de servicios de salud, sino que también ofrecen la posibilidad de conocer de manera aproximada la oferta de estos servicios, mediante la cuantificación del personal disponible en las diferentes entidades geográficas del país.

Ello es posible a través de una vía poco utilizada, pero de enorme potencial para la planificación de salud: la cuantificación de los recursos humanos en materia de salud a través de las preguntas sobre ocupación y rama de actividad económica incluidas en los censos.

A través de la clasificación de tres dígitos (y más específicamente, de

Pero también, cuando el censo brinda información que permite estimar niveles de mortalidad, está dando una información que sirve como elemento fundamental de evaluación *ex-post* de un programa de salud que persiga disminuir, digamos, la mortalidad infantil.

D. El uso de las proyecciones de población en la planificación de la salud: la estimación de las necesidades futuras.

Hasta ahora se ha hablado de la utilidad de los censos, como recuentos de la población y de sus principales características en un momento dado. Sin embargo, debe recordarse, que éstos suelen hacerse cada diez años o más y, exceptuando el año censal- si es que la información está disponible para ese mismo año o el siguiente- no se dispone de la información actualizada. Es aquí que juegan un papel trascendental el censo de población para la realización de estimaciones y proyecciones de población para fechas post-censales.

A partir de esta información y las que se derivan de la investigación de los recursos de salud existentes, es posible - a través de modelos elaborados para tal fin- estimar las necesidades futuras en términos de médicos, hospitales, y otros recursos de salud. Al ser aquí el censo un instrumento básico para las proyecciones de población permite entonces de modo más indirecto, tal vez, evaluar las necesidades futuras y por lo tanto prever los aspectos de planificación de salud que deberán tenerse en cuenta en el futuro para una mejor cobertura y calidad de los servicios médicos.

CELADE
Santiago, Chile
Setiembre, 1987