

S E R I E

ISSN 1680-886X

manuales

C

onteo intercensal
de población y vivienda



NACIONES UNIDAS

CEPAL



manuales

Conteo intercensal
de población y vivienda



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Centro Latinoamericano y Caribeño
de Demografía (CELADE) – División
de Población de la CEPAL

Santiago de Chile, marzo de 2011



Este documento se realizó bajo la supervisión de Dirk Jaspers-Faijer, director del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, CELADE-División de Población de la CEPAL y la coordinación de Magda Ruiz Salguero, Asesora Regional en Demografía e Información de la misma institución, y fue preparado por María Cecilia Rodríguez Gauna, consultora del CELADE. El documento se desarrolló en el marco de las actividades del proyecto CEPAL/UNFPA 2010 RLA6P31A, Actividad 41.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN: 1680-886X

ISBN: 978-92-1-323488-4

E-ISBN: 978-92-1-054556-3

LC/L.3301-P

N° de venta: S.11.II.G.22

Copyright © Naciones Unidas, marzo de 2011. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
Introducción	7
I. El desafío actual de los institutos de estadística: brindar información actualizada	9
II. Las virtudes del censo intercensal de población y vivienda	15
A. Actualización de la información censal	16
1. La pirámide poblacional	16
2. Las proyecciones	17
3. Monitoreo de metas	17
4. La cartografía	19
5. Los marcos muestrales	19
B. Fortalecimiento de los censos de población y vivienda	20
C. Incremento de la serie histórica	20
III. La evidencia empírica avala la implementación de los censos intercensales	23
A. La experiencia de México: el II Censo de Población y Vivienda 2005	24
1. Características metodológicas	24
2. Características conceptuales	25
3. Principales usos de los datos	26
4. Evaluación del Censo 2005	26
B. La experiencia del Brasil: el Censo de Población 2007	27
1. Características metodológicas	27
2. Características conceptuales	29
3. Principales usos de los datos	29
4. Evaluación del Censo 2007	29
C. La experiencia del Perú: el X Censo de Población y Vivienda 2005	31
1. Características metodológicas	31

2. Características conceptuales.....	32
3. Principales usos de los datos.....	32
4. Evaluación del Censo 2005.....	32
D. La experiencia del Uruguay: Fase I del Censo de Población, Hogares y Viviendas 2004.....	34
1. Características metodológicas.....	35
2. Características conceptuales.....	35
3. Principales usos de los datos.....	36
4. Evaluación del Censo Fase 1.....	36
E. La experiencia de la Argentina: el proyecto de Censo de Población y Vivienda 2007.....	37
F. La experiencia de la República Dominicana: formulación del Plan de Proyecto para el Desarrollo del Censo Intercensal.....	37
IV. Censo intercensal: gasto o inversión.....	39
V. Algunos lineamientos para la realización de censos intercensales en América Latina.....	43
Bibliografía.....	49
Serie Manuales: números publicados.....	51
Índice de recuadros	
RECUADRO 1 PRINCIPALES USOS DE LOS CENSOS.....	10
RECUADRO 2 TIPOS DE CENSOS.....	12
RECUADRO 3 EL II CONTEO DE POBLACIÓN Y VIVIENDA DE MÉXICO 2005.....	26
RECUADRO 4 EL II CONTEO DE POBLACIÓN DE BRASIL 2007.....	30
RECUADRO 5 EL X CENSO DE POBLACIÓN Y V DE VIVIENDA DE PERÚ 2005.....	33
RECUADRO 6 FASE I DEL CENSO DE POBLACIÓN, HOGARES Y VIVIENDAS DEL URUGUAY 2004.....	36

Resumen

En el presente documento se exponen las ventajas que trae consigo la implementación de conteos intercensales de población y vivienda en América Latina, como respuesta a la desactualización de los datos y la creciente demanda de información que se produce entre censo y censo por parte de los gobiernos nacionales y locales.

En el primer capítulo se presenta el desafío que plantea la ausencia de información actualizada y universal sobre la población, así como las diferentes metodologías a través de las cuales se pretende resolver este problema. En el segundo capítulo se presentan los principales motivos para la implementación de conteos intercensales de población y vivienda, atendiendo a sus efectos en la actualización de la información censal, el fortalecimiento de los censos decenales y el incremento de la serie histórica. El tercer capítulo expone las principales características metodológicas y conceptuales de los conteos intercensales y otras experiencias similares realizadas en el período 2000-2010 por los países de la región. A partir de la revisión de las experiencias de los conteos intercensales de la región, en el cuarto capítulo se presenta la relación entre los costos de los conteos intercensales y los censos; y el concepto a partir del cual se debe pensar la implementación de los conteos a mitad de período. Por último, el quinto capítulo presenta un conjunto de lineamientos y recomendaciones que resultan de las experiencias evaluadas en la región.

Introducción

La preocupación que resulta de la conjunción entre desactualización y creciente demanda de información que se produce entre censo y censo, en todos los niveles administrativos de gobierno, constituye el eje central de este documento. En la medida en que los países se alejan de su último censo se enfrentan a vacíos de información que impiden tanto el diseño de políticas públicas como el seguimiento y monitoreo de las mismas. Para abordar cada uno de los aspectos más sobresalientes de esta cuestión, este documento se estructura en cinco capítulos. En el primer capítulo se presentan las características de uno de los principales desafíos que deben asumir hoy los países, a través de sus institutos de estadística, en torno a la ausencia de información actualizada y universal, así como las diferentes metodologías a través de las cuales se pretende resolver este problema. En el segundo capítulo se presentan las principales razones por las que se torna imprescindible la implementación de conteos intercensales de población y vivienda. El tercer capítulo expone las principales características metodológicas y conceptuales de los conteos intercensales realizados en el período intercensal 2000-2010 por los países de América Latina. A partir de la revisión de las experiencias de los conteos intercensales de la región, en el cuarto capítulo se presenta la relación entre los costos de los conteos intercensales y los censos; y el concepto a partir del cual se debe pensar la implementación de los conteos a mitad de período. Por último, el quinto capítulo presenta un conjunto de lineamientos y recomendaciones que resultan de las experiencias evaluadas en la región.

I. El desafío actual de los institutos de estadística: brindar información actualizada

Las Naciones Unidas definen al censo de población como el proceso total de recoger, recopilar, evaluar, analizar y publicar o divulgar de otra manera datos demográficos, económicos y sociales pertenecientes, en un momento específico, a todos los habitantes de un país y a todos los locales habitacionales, o de una parte bien delimitada de un país (Naciones Unidas, 2007). El conocimiento del volumen de la población, de la distribución geográfica y de las características socioeconómicas y demográficas de ésta constituye el eje fundamental de los censos, tanto para describir y evaluar la realidad como para detectar las principales necesidades sobre las que se pueden implementar diferentes estrategias de solución.

Apenas unas décadas atrás, los criterios básicos del censo¹ eran suficientes para transformarlos en la mejor de las fuentes de datos. Considerando que en los últimos años tanto los países desarrollados como los que se encuentran en vías de desarrollo se han visto envueltos en profundos cambios económicos, políticos y sociales, e inmersos en extensas crisis a nivel mundial, global, regional o local que conducen a modificaciones de modelos o paradigmas económicos, con mayores o menores costos sociales para determinados grupos de población, es preciso reflexionar en torno a las posibilidades que tienen los censos de brindar información detallada sobre éstos.

Si a ello se le suma un mundo globalizado, que requiere de mayor cantidad de información actualizada y para áreas menores; sistemas de registros deficientes de personas; una periodicidad censal decenal, que no

¹ Los criterios básicos son: empadronamiento individual, universalidad, simultaneidad y periodicidad definida.

siempre se halla garantizada o que es incierta debido cuestiones políticas o presupuestarias; dinámicas poblacionales que requieren de información precisa, actual y oportuna; necesidad de actualizar la base cartográfica; y altos costos del censo, entre otros aditamentos, es preciso que los países consideren o adicionen otras alternativas de medición a través de las cuales puedan brindar información que cumpla con estas demandas.

A pesar de lo expuesto, hoy en América Latina los censos de población continúan siendo una operación insustituible para el recuento de la población. Debido a ello, sin olvidar los principales usos de los censos y sus principales atributos², es preciso y prioritario que los institutos de estadística brinden información no solo individual, universal, simultánea, periódica y decenal sino también actualizada, oportuna de calidad y a bajo costo.

RECUADRO 1 PRINCIPALES USOS DE LOS CENSOS

Fines de formulación de políticas, planificación administración

El censo es la fuente de datos de un país más importante para el diseño, planificación, administración y adopción de políticas públicas y privadas. Tanto para estudiar, describir, analizar o evaluar, como para distribuir, reorientar o canalizar medidas tendientes al mejoramiento de las condiciones de vida de la población, las estadísticas censales se tornan de carácter prioritario.

Si a ello se le suma la potencialidad que devine de su carácter universal estamos en presencia de la única fuente de datos capaz de brindar información a nivel local y nacional de manera simultánea.

En el plano nacional del censo de población emerge la potencialidad que posee la población en general de realizar el monitoreo y la evaluación de los diferentes gobiernos que se suceden entre censos. De igual modo, en el plano internacional la potencialidad del censo se halla en la oportunidad de seguir la evolución y el avance de los indicadores acordados internacionalmente, como por ejemplo, de desarrollo como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y el enfoque sobre la erradicación de la pobreza con la formulación de las Estrategias de Reducción de la Pobreza (ERP). Ambos proyectos han provocado una gran demanda de datos periódicos, regulares y oportunos para el monitoreo y evaluación.

Con mayor o menor profundidad, los censos de población proporcionan información sobre temas sociales, económicos y demográficos de áreas geográficas menores siendo esa una de sus principales ventajas.

Por último, el censo de población se utiliza con el propósito de determinar áreas electorales y administrativas que surgen del volumen poblacional según su distribución geográfica.

Fines de investigación

El censo es la fuente que permite tener registro de la evolución científica, estadística y demográfica de la estructura, distribución y volumen de la población en todas las áreas geográficas de un país. Asimismo, cada uno de los temas abordados en los censos (características habitacionales, salud, migración, educación, estructura de los hogares, ocupación, fecundidad, mortalidad, etc.) son de interés, tanto público como privado, para el estudio, análisis e investigación del comportamiento de la población en el pasado, presente y futuro.

Fines comerciales y laborales

Para las empresas en particular, la información del censo en cuanto volúmenes de población y, en especial, su distribución territorial por sexo y edad, se constituye en prioritaria a la hora de determinar: el emplazamiento o desplazamiento de cada una de ellas, el nivel de productividad, estimación de ventas, mano de obra disponible, potencial demanda de bienes y servicios de los consumidores y de los habitantes del lugar, entre otros aspectos.

Fines electorales

En la mayoría de los países este objetivo del censo está estipulado en la constitución del país y proporciona la base legal para levantar un censo. El volumen y la distribución de la población del país se utilizan para asignar o reasignar los funcionarios electos a cada una de las jurisdicciones.

Fines muestrales para encuestas

El censo es la fuente de datos más importante que se puede utilizar como marco de muestreo de las encuestas intercensales, de carácter socioeconómico y demográfico.

Fuente: Naciones Unidas (2007), p. 22.

² A ellos les imputa el carácter de empadronamiento individual, universal, simultáneo, con periodicidad definida; el sello de ser el operativo de mayor magnitud de un país, que involucra innumerables esfuerzos materiales y de recursos humanos, así como una organización y planificación que necesita ser articulada con total precisión; y un financiamiento acorde a la calidad y oportunidad de los datos (Massé, 2011).

Las Naciones Unidas recomiendan que los censos de población y vivienda se levanten en intervalos regulares, por lo menos cada diez años, en lo posible en los años terminados en “0” o en fechas próximas a ésta. Sin embargo, también establecen que, debido a los cambios en las condiciones sociales, económicas y habitacionales, para algunos países podría ser necesario realizarlos con mayor frecuencia; por ejemplo, cada cinco años (Naciones Unidas, 2007, p. 17). A pesar de ello, la mayoría de los países han optado por una periodicidad equivalente a los diez años, en especial los países con censos que aplican cuestionario único en todo el territorio nacional.

Ante ello, cabe realizarse a l menos tres preguntas: i) ¿puede el censo acompañar los cambios sociales y económicos que devienen de las crisis estructurales o coyunturales de las naciones o las jurisdicciones de un país?; ii) ¿puede el censo reflejar las consecuencias de esos cambios en un período intercensal de diez años?; y iii) ¿puede el censo brindar información actualizada y oportuna? La respuesta a los dos primeros interrogantes se halla en el mismo espíritu del censo y en la internacionalmente conocida y repetida definición del censo como una fotografía instantánea de la población total en un período específico, y como tal a través de ella sólo es posible reflejar lo que sucede en un tiempo y espacio determinado. Otra característica que certifica una respuesta negativa es el elevado costo y financiamiento oportuno que requiere el censo para cumplir con cada etapa programada y para asegurar la calidad de los resultados (Chackiel, 2002, p. 49). Siguiendo este mismo razonamiento, la respuesta a la última pregunta es positiva, aunque con restricciones, el censo tiene la facultad de brindar información actualizada y oportuna sólo de un momento y de un espacio establecido.

La historia estadística de los países de América Latina demuestra la irregularidad con la que se han llevado a cabo los censos debido a las dificultades económicas provocadas por las fuertes restricciones en el gasto público. En la década del 2000, sólo cuatro países efectuaron su censo en el año 2000 y otros cinco lo hicieron en 2001, en tanto que aproximadamente la mitad lo realizó después o bien no lo realizó (Chackiel, 2002, p. 50). Sin embargo, independientemente del costo que posean los censos, lo único cierto es que los institutos de estadística deben adoptar el desafío y compromiso de brindar información siempre actualizada, con gran precisión geográfica y temática, imprescindible para contribuir a una política social focalizada, bajo una constante presión de restricciones presupuestarias y una simultánea optimización de los resultados para satisfacer la demanda de información de las más variadas características y los más diversos usuarios (academia, centros de investigación, organizaciones no gubernamentales y empresas privadas).

En consecuencia, en los últimos años los institutos de estadística en conjunto con los organismos internacionales especializados en materia de estadísticas censales se han reunido para analizar el dilema que se les plantea: la posibilidad de implementar nuevas metodologías de relevamiento censal que permitan brindar información actualizada, oportuna y a menor costo³.

Las nuevas tendencias giran en torno a tres nuevas metodologías alternativas, entre las que aún se discute si efectivamente se pueden denominar censos debido a las dificultades en torno a las demostrados impedimentos metodológicos de cumplir con los criterios primordiales de un censo⁴: i) censos basados en registros de población (España); ii) censo anual rotativo (Francia); y iii) censos cortos decenales e implementación de encuestas anuales en profundidad (EEUU).

³ Los institutos de estadística de América Latina han participado de una serie de reuniones con el objetivo de evaluar y reflexionar acerca de las posibilidades de que la región aplique nuevas metodologías censales ya implementadas, aunque no todas con su ciclo total finalizado, o próximas a implementar en algunos países. En el “Primer Seminario sobre Métodos Alternativos para Censos Demográficos”, llevado a cabo en octubre de 2004, en Río de Janeiro, el objetivo fue conocer la actual experiencia de países como Francia, Estados Unidos y España, y comenzar a intercambiar ideas acerca de la adopción parcial o total de las mencionadas metodologías en América Latina. El “Segundo Seminario sobre Métodos Alternativos para Censos Demográficos”, llevado a cabo en julio de 2005, en México, tuvo como objetivo ampliar la convocatoria a otros países que no hubieran participado de la primera reunión e intentar que los países se expidiesen en relación a la posible adopción de las nuevas metodologías.

⁴ Empadronamiento individual, universalidad, simultaneidad y periodicidad definida.

RECUADRO 2 TIPOS DE CENSOS

Censo basado en registros

Surgió en la ronda de censos del 2000, aunque ya había sido debatido y probado desde 1970. Se basa en el aprovechamiento de las fuentes administrativas existentes: registros de viviendas y personas. La hipótesis que lo sustenta es la posibilidad de vincular todos los registros en base al nombre del individuo. La existencia de un único número de identificación para cada individuo y vivienda es de crucial importancia debido a que permite la vinculación de varios registros. Es condición previa de este enfoque la existencia de un registro central de población de alta calidad y buena cobertura, vinculada a un sistema de actualización continua (Naciones Unidas, 2007, p. 31).

En España se aplica un censo universal cada diez años y el resultado se verifica simultáneamente con los datos del Padrón Municipal de Habitantes. Estos padrones municipales contienen información continua sobre sexo, nacionalidad, fecha y lugar de nacimiento. La articulación del censo con los padrones se basa en la cabalidad, calidad, oportunidad y actualización de los registros padronales.

Censo anual rotativo o censo continuo

Consiste en la implementación de una encuesta acumulativa continua que cubre todo el país a lo largo de un período determinado. Los dos parámetros principales de un censo continuo son la duración del período de empadronamiento (vinculada con la frecuencia de actualizaciones necesaria) y el índice muestral (que depende del presupuesto disponible y los niveles geográficos necesarios para propósitos de difusión). Es posible construir un marco muestral para producir resultados nacionales con una encuesta anual, resultados regionales acumulando tres encuestas anuales, y resultados de pequeñas zonas acumulando cinco años. Es condición de este enfoque la existencia de un marco muestral de alta calidad, cobertura y oportunidad para permitir muestrear a niveles geográficos mínimos. Este tipo de metodología permite actualizar los datos anualmente a nivel local; suaviza la carga presupuestaria del censo tradicional; permite mejorar año a año en base a la experiencia; desarrolla y actualiza marcos para otras encuestas; y mejora el profesionalismo de los que están involucrados en las actividades censales. Sin embargo, no cumple con los criterios de universalidad, ni simultaneidad porque no cubre a todos los individuos de todas las localidades en el mismo momento, complicando la cobertura (omisión y duplicación) y las comparaciones entre zonas debido a diferentes momentos de empadronamiento (Naciones Unidas, 2007, p. 33).

Francia inició su censo continuo en 2004, sustituyendo su censo tradicional, después de por lo menos tres décadas de evaluación y ajuste de la metodología, así como la generación de un gran consenso político-social a nivel municipal; un nuevo marco legal, presupuestario y la creación de un cuerpo de profesionales especializados (Massé, 2005, p.14).

Censo anual rotativo o censo continuo

Empadronamiento tradicional con actualización anual de características: es una variación del diseño del censo tradicional porque es universal y se enfoca en contar a la población y recolectar solamente datos demográficos básicos en el año censal, posteriormente se implementa una encuesta de hogares que releva información demográfica, social, económica y de vivienda cada año durante la década, reemplazando el formulario corto del año censal para recolectar estos datos detallados a partir de una muestra de la población. Todos los años la encuesta muestrea un porcentaje de direcciones para aproximarse al índice de muestreo de formulario largo a través de cierto período del ciclo del censo, como cinco años. La muestra se acumula en el tiempo para producir mínimos niveles de detalles geográficos similares a la encuesta de formulario corto del censo tradicional. Esta metodología resulta costosa y técnicamente difícil de realizar, y necesita de un programa multianual de planificación, desarrollo y prueba comprensivo (Naciones Unidas, 2007: 34).

En los Estados Unidos para el censo de 2010 se aplica un cuestionario de 10 preguntas y una encuesta intercensal permanente de carácter amplio denominada American Community Survey (ACS). Provee importante información económica, social, de población y de vivienda a las comunidades de este país cada año. La actualización cartográfica se basa en la existencia de un archivo maestro de direcciones (revisado anualmente) y de una base de datos topográficos (TIGER). Por último, la aplicación de la ACS se realizará anualmente para relevar los contenidos que ya no formarán parte del conteo decenal. Esta encuesta se aplica con un diseño de muestras acumuladas que permiten brindar información actualizada cada cinco años de todo el país a nivel local.

Fuente: Elaboración propia de la autora

Algunos países han implementado o comenzado a implementar estas metodologías de medición censal basados en la generación y explotación de registros administrativos o en los denominados censos continuos. Las principales razones del diseño de estas metodologías refieren a la necesidad de proporcionar datos con mayor oportunidad y de mejor calidad, así como dar respuesta a una nueva demanda de información que prioriza el nivel local y disminuir los costos.

Del análisis de las experiencias llevadas a cabo, principalmente en Francia, EE.UU. y España, y de las conclusiones que surgen del Primer y Segundo “Seminario sobre métodos alternativos para censos demográficos”, se deduce que, para la implementación de dichas metodologías, son indispensables una serie de requisitos relacionados con: i) la adaptación de las metodologías más adecuadas conforme las características de cada país; ii) las características del Sistema Nacional Estadístico, en particular la relación de los censos con los registros administrativos y las encuestas; iii) la conveniencia de realizar

conteos exhaustivos con determinada periodicidad, así como la necesidad de un lenguaje común y definiciones estandarizadas; iv) la adopción de compromisos políticos a niveles municipal y de áreas locales de gobierno que permitan consensuar el cambio; v) la necesidad de actualizar el marco legal; vi) la disponibilidad de registros administrativos de calidad y actualizados; vii) la disponibilidad de recursos humanos de carácter permanente y de perfil profesional; viii) la necesidad de contar con un sistema de archivo maestro de domicilios actualizado y georreferenciado; ix) definir con precisión la frecuencia, el contenido temático y la cobertura en cada país; y x) evaluar la necesidad de infraestructura a nivel geográfico y temporal, así como para las otras etapas del proceso; entre otros requisitos.

A partir de lo evaluado en función de las características de la mayoría de los países de la región, los institutos de estadística que participaron de ambas reuniones en su mayoría asumieron una postura de cautela y moderada en relación a la implementación de cambios o de metodologías alternativas en la ronda de censos 2010. Sin embargo, tanto Argentina como Brasil y México manifestaron la intención e importancia de continuar estudiando, acompañando y evaluando las experiencias mientras avanzaban en la preparación de censos de tipo tradicional para la década de 2010 (INEGI/IBGE, 2005).

Ahora bien, si los censos son prioritarios para el diseño, planificación, elaboración y ejecución de políticas públicas y privadas, en función de la composición y distribución territorial de la población; si son fundamentales para la delimitación de fronteras electorales; si son cada vez más necesarios para la identificación de grupos específicos en situación de vulnerabilidad; si su información, con estándares de calidad, profundidad, actualidad y oportunidad, es cada vez más requerida y va en aumento para áreas locales; y si paralelamente es cada vez más complicado disponer de todo el dinero que se requiere para el año censal, entonces estamos en presencia de un verdadero dilema que la región no está en condiciones de resolver actualmente ni con censos tradicionales ni con censos alternativos, aunque quizás sí con el mejoramiento de los registros estadísticos existentes, un excelente sistema integrado de encuestas intercensales a hogares y la implementación de conteos intercensales de población y vivienda.

El censo de población y vivienda es una operación que permite el empadronamiento de los habitantes, hogares y viviendas del país, en un momento del espacio intercensal (Sanín Ángel, 2010). Debido a la escasa cantidad de preguntas, en general se convierte en una operación estadística de menor complejidad y en consecuencia de menor costo que el censo tradicional⁵. Entre los objetivos principales se halla: la actualización de la información referida a la población y las viviendas; actualización de los marcos de muestreo; y capitalización de la experiencia para el próximo censo, entre otras.

⁵ China, Japón, Canadá, Brasil y México son algunos países que realizan censos decenales y conteos.

II. Las virtudes del conteo intercensal de población y vivienda

Los diez años que transcurren entre cada censo nacional de población se tornan un período excesivamente largo en momentos en que es imprescindible contar con información actualizada que contribuya a que los programas y acciones de gobierno se lleven a cabo en base a un uso más eficiente de los escasos recursos presupuestarios en el área de gobierno nacional y especialmente en la gestión local.

Las crisis económicas y políticas dan origen a transformaciones en la estructura social y económica de tal magnitud que en ocasiones pueden implicar o conducir a prematuras desactualizaciones de cifras censales relativas al volumen y distribución espacial de la población. En particular, el cambio de paradigma en la forma de hacer economía y política en América Latina en los últimos años ha implicado también un cambio en la distribución de ingresos.

En suma, son tantos y tan radicales los cambios que se suceden con posterioridad al levantamiento de los censos que ellos constituyen el argumento más sólido y contundente que fundamenta la urgente necesidad de realizar el esfuerzo de relevar un conteo de población en la mitad del período intercensal. Debido a la obsolescencia en la que caen los datos censales a medida que pasan los años, el valor censal se halla directamente relacionado al paso del tiempo; y con la implementación de un conteo a mitad de período, que favorece la preparación del siguiente censo, se le otorga al censo la potencialidad de recuperar o al menos aumentar su valor (Sanín Ángel, 2010).

En especial, los conteos intercensales vienen a resolver la cada vez más acentuada solicitud, de los estados provinciales, municipales o bien intendencias de entidades territoriales menores, de información censal actualizada y suficientemente desagregada referida a su comunidad, con el

objetivo de poder conocer y actuar sobre los espacios territoriales menores en los cuales ejercen su autoridad.

La necesidad de un censo intercensal de población y vivienda a mitad de período obedece a: i) la necesidad de contar con información actualizada para el estudio de los cambios en el período intercensal; ii) fortalecer a los censos de la siguiente década censal y el sistema estadístico nacional; y iii) incrementar la serie histórica.

A. Actualización de la información censal

1. La pirámide poblacional

La estructura por sexo y edad de la población se halla en estrecha relación con el tamaño y el crecimiento de la población y brinda información sobre las tres variables más importantes de la demografía: fecundidad, mortalidad y migración. Asimismo, grafica la pirámide poblacional —que muestra la historia demográfica de muchas generaciones— y constituye el eje fundamental de la estimación de las tendencias de los componentes demográficos.

En este sentido, la actualización de la composición y distribución de la población a partir de criterios geográficos y socioeconómicos es crucial para la toma de decisiones en el ámbito gubernamental, en la planificación del desarrollo y en la distribución de los recursos. La distribución por edades cambia constantemente y puede implicar la reorientación de inversiones sociales, recursos y políticas públicas tendientes a priorizar diferentes sectores —como salud, educación y vivienda, entre otros— o bien grupos poblacionales (Guzmán y Schkolnik, 2002, p. 30).

La actualización de la composición por edad y sexo de la población por áreas geográficas permitiría dar cuenta de los cambios del proceso demográfico que se caracteriza por el aumento relativo de la población de 65 años y más: el envejecimiento de la población. En el marco de la planificación económica y social, el envejecimiento poblacional implica también cambios en ciertos sectores estratégicos de la estructura social, tales como el sistema educativo, el mercado de trabajo, la salud y la seguridad y protección social, entre otros.

En cuanto al sistema educativo, el conocimiento actualizado de la estructura de edad de la población, mediante la implementación de un censo intercensal de población, arrojaría luz sobre la demanda potencial para cada año de estudio en los diferentes niveles del sistema educativo. La información de un censo de población a mitad de período permitiría alertar a tiempo sobre el volumen de población en edad escolar que se ha retirado del sistema educativo o ha ingresado en los últimos años y sus principales características. De este modo el Estado puede impulsar y ejecutar políticas de rápido impacto para atraer nuevamente a la población en edad escolar al sistema educativo.

Respecto del sistema de atención de la salud, la actualización de la información de la población según sexo y edad constituye un insumo básico para la formulación de políticas y programas de salud y para la revisión de los existentes. En ese sentido, cada grupo de edad se asocia a diferentes riesgos de enfermedad y probabilidades de muerte. El mejor ejemplo de ello lo constituye el cambio producido en los últimos años en la atención de la salud. El cuidado de la salud pasó de estar focalizada en la población joven y en el binomio madre-niño, con fuerte peso de las enfermedades infecto-contagiosas, hacia una atención cada vez más orientada a la población adulta y adulta mayor, con un alto componente de tumores, enfermedades degenerativas y crónicas (Guzmán y Schkolnik, 2002, p. 32).

Asimismo, el conocimiento oportuno y actual de la estructura de edad y sexo, a través de un censo a mitad de período de población, brindaría un diagnóstico más preciso para el análisis del mercado laboral, principalmente en cuanto a la oferta de mano de obra —volumen y características de la población potencialmente activa—; tendencias en relación al aumento de población activa femenina y sus características; creciente urbanización de la mano de obra; aumento del tamaño absoluto de la población activa; nuevas presiones de la población joven sobre el mercado de trabajo; elevado desempleo juvenil; aumento del empleo informal, entre otros. La necesidad de crear puestos de trabajo

productivos y adecuadamente remunerados es uno de los mayores desafíos para los países de la región y es preciso que la información disponible se encuentre suficientemente actualizada.

Por último, y tal como se mencionó al comienzo, la información sobre el volumen relativo que alcanza la población adulta mayor debe ser objeto de relevamiento, seguimiento y análisis, ya que constituye el eje central de la problemática de la seguridad social. Asimismo, para poder prever las demandas futuras en términos de salud, vivienda y protección social, tanto en el marco de la familia como del Estado, es imprescindible conocer su ritmo de crecimiento y características.

A partir de lo expuesto, se deduce que la actualización de la información relativa a la pirámide poblacional a partir de la realización de un censo intercensal de población y vivienda, surge de la necesidad de monitorear las tendencias, evaluar sus consecuencias y estar atento a formular nuevas políticas de reasignación y reorientación de recursos para diseñar soluciones que resuelvan los problemas que devienen de los cambios en la estructura y distribución de la población.

2. Las proyecciones

La elaboración de proyecciones de población constituye actualmente una tarea ineludible para cualquier instituto de estadística. En primer lugar, porque la gestión pública, en sus diversos campos, es en buena parte una actividad de previsión y planificación, que se apoya necesariamente en un conocimiento de las tendencias futuras de la población, de su volumen, de su estructura y de su distribución espacial. En este sentido, las proyecciones elaboradas para este fin contribuyen a reducir la incertidumbre en la estimación de las necesidades y de los recursos para el futuro. Para ello, y aunque nunca pueden tomarse como previsiones exactas, las hipótesis de evolución futura que las sustentan deben ser, además de verosímiles, las más probables. Lo esencial en este caso es la capacidad predictiva de las proyecciones. Lo más adecuado para estos fines es elaborar proyecciones a medio plazo, entre 5 y 20 años, ya que la posibilidad de errores de previsión aumenta a medida que se aleja el horizonte de proyección.

Las proyecciones y estimaciones de población, a nivel nacional y provincial, permiten identificar anticipadamente y con mayor precisión: i) cambios estructurales demográficos futuros mediante el pronóstico de las tendencias demográficas; ii) cambios en la composición poblacional según la edad futura; iii) el nivel de desigualdad de desarrollo social; iv) cambios en la distribución regional de la población; y v) el impacto causado por el crecimiento poblacional en la situación socioeconómica de la población. Sin embargo, a medida que se incrementa el nivel de desagregación geográfica, la información se vuelve menos precisa y las variaciones en el volumen de población en el ámbito local se vuelven mucho más difíciles de predecir. Otra aplicación de las proyecciones de población es su uso en el diseño y el análisis de encuestas.

La evidente utilidad de las proyecciones de población, la creciente demanda que plantean las diversas instituciones en esta materia y la importancia, también creciente, que tienen para el futuro las decisiones que se toman sobre la base de proyecciones, obliga a exigencias cada vez mayores a la hora de elaborarlas, tanto en el sentido de llegar a un detalle cada vez mayor, como en el de afinar las hipótesis sobre las que se basan, para aumentar su capacidad predictiva.

Si la utilidad de las proyecciones exige disponer de las poblaciones adecuadas en cada momento, mediante un censo intercensal de población se puede actualizar la población base para la actualización de las proyecciones. Ello permitiría elaborar un análisis actualizado de la evolución de las variables demográficas a nivel local, y obtener estimaciones y proyecciones de población para el ámbito nacional y provincial, con vistas a monitorear de la evolución de la dinámica demográfica.

3. El monitoreo de metas

El censo constituye la fuente por excelencia para la identificación y el seguimiento de las metas de desarrollo social de los países y de los planes de acción que resultan de las cumbres y reuniones internacionales en las que se fijan los alcances y las metas a las que adscriben la mayoría de los países (Guzmán y Schkolnik, 2002, p. 17).

La mayoría de los temas y prioridades de las agendas de las reuniones internacionales se definen a partir de poblaciones objetivo en riesgo, tales como las mujeres, los niños, la población indígena, la población afrodescendiente, la población adulta mayor, la población joven, la población en situación de pobreza, etc. Habitualmente, en estas cumbres se fijan un conjunto de medidas, objetivos o compromisos, articulados en un plan de acción a largo o mediano plazo, que mediante metas a corto plazo los países deben alcanzar en tiempo y forma determinada. Estas metas son las que a la vez deben ser seguidas y monitoreadas a lo largo de un determinado período para contribuir a su mejoramiento y a la elaboración de políticas públicas que tiendan a mejorarlas o a alcanzarlas.

En las principales conferencias y cumbres de las Naciones Unidas, realizadas en la década de 1990⁶ se reconoció la importancia de contar con información adecuada para la formulación de políticas y monitoreo del progreso para alcanzar los objetivos y exhortar a los países y organizaciones internacionales a desarrollar y mejorar las estadísticas e indicadores necesarios. La demanda de estos indicadores fue muy amplia en cantidad y tipo de temas e implicó la elaboración de múltiples conjuntos de indicadores y una gran carga para los institutos de estadística. Por lo tanto, se realizó un gran esfuerzo para racionalizar y armonizar los diferentes conjuntos de indicadores de las conferencias, con los objetivos principales de fortalecer la capacidad nacional para producir indicadores relevantes para la adopción de políticas.

Los principales indicadores que en la actualidad requieren de monitoreo y evaluación permanente son los referentes a Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Estos indicadores están orientados a combatir la pobreza, las enfermedades, el analfabetismo, la discriminación contra la mujer y la degradación del medioambiente, mejorar el bienestar humano y sacar de la pobreza a pueblos y naciones para el año 2015.

A nivel nacional, el marco de los ODM se adapta a las circunstancias y políticas prioritarias nacionales y se usa para rastrear el progreso realizado en el país. Para el monitoreo nacional se requiere de un conjunto de datos confiables y comparables y para ello es preciso que los países tengan la capacidad estadística necesaria para producir, analizar y difundir los requisitos de los datos para los indicadores de los ODM⁷. La disponibilidad de estadísticas confiables, oportunas y actuales, y la capacidad de los gobiernos para medir y monitorear sistemáticamente los indicadores son factores clave de éxito para alcanzar los ODM. En ese sentido, los países deben contar con estadísticas que les permitan conocer el grado en que el país cumple con los compromisos internacionales adquiridos en la materia.

Si bien la mayoría de los indicadores no se pueden calcular a partir de datos típicamente recolectados mediante censos de población y vivienda, sino de encuestas o registros, también es cierto que las estadísticas necesarias para producir indicadores dependen de alguna manera de los censos. Por ejemplo, los censos de población proporcionan la cifra de la población total, que es un denominador para la mayoría de indicadores. También producen el marco muestral sin el cual el diseño de las encuestas de hogares necesarias se vería afectado negativamente.

En este sentido, un censo intercensal de población y vivienda brindaría información actualizada de la situación de cada una de las poblaciones objetivo así como el dato del total de población, información básica que permite monitorear y hacer el seguimiento de la situación de los compromisos o metas asumidas, su nivel de progreso y sus principales características.

⁶ Entre las principales conferencias se incluye: la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, (El Cairo, 1994), la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, (Copenhague, 1995), y la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, (Beijing, 1995).

⁷ Se debe tener en cuenta, que todas las fuentes de datos (censos, encuestas muestrales y registros administrativos) son necesarias para cumplir con las necesidades de datos para los ODM.

4. La cartografía

La existencia de una cartografía actualizada, en términos de listados y mapas, se halla directamente relacionada con la cobertura y el control del empadronamiento. A partir de un listado actualizado de viviendas y los mapas correspondientes no sólo se evita problemas de omisión sino que además se puede calcular con mayor precisión la cantidad de censistas, de formularios y de otros materiales censales que se necesitan en el área, así como el tiempo necesario para efectuar el empadronamiento y recopilar datos del censo. Asimismo, es muy útil para determinar las áreas de empadronamiento censal.

La implementación de un censo de población y vivienda entre censos permitiría actualizar la cartografía censal en áreas urbanas y rurales y la ubicación geográfica de las viviendas para usos estadísticos múltiples, inclusive para el siguiente censo.

En la etapa previa del censo (durante el listado precensal), además podría ser de gran utilidad para la actualización de listados, archivos, registros, catastros o marcos maestros de domicilios ya existentes, o bien la oportunidad para la realización del primer archivo de domicilios de un país.

5. Los marcos muestrales

Regularmente cada diez años, el censo proporciona el punto de partida para el censo de población a nivel nacional y local. Para pequeñas zonas geográficas o subpoblaciones, en la mayoría de los países es la única fuente de población de ciertas características sociales, demográficas y económicas; y como parte integrante del sistema estadístico nacional que incluye otros censos, encuestas y registros, el censo se constituye en una fuente única para brindar un marco sólido de desarrollo de marcos muestra (Naciones Unidas, 2007, p. 25). A menudo esta información se utiliza para establecer criterios de tamaño para la selección de unidades de muestreo primarias o secundarias, o para contribuir a diversos planes de estratificación.

El censo es un punto de partida para el diseño de una encuesta muestral de hogares. Sin embargo, un censo antiguo —incluso un censo de uno o dos años de antigüedad, en países que cambian o crecen con rapidez— puede ser inadecuado como marco. En tales casos, es esencial actualizar el marco del censo con un trabajo de campo antes de utilizarlo para una encuesta muestral de hogares (Naciones Unidas, 2007, p. 126).

Habitualmente, a partir de la información censal se elabora el marco muestral de las encuestas de hogares, en especial el de la encuesta de fuerza de trabajo. La actualización de la información adquiere mayor relevancia para la implementación de marcos muestrales para las encuestas a hogares realizadas regularmente, ya sea porque mantienen una periodicidad definida o porque son continuas; y para las encuestas intercensales que surgen como resultado de crisis socioeconómicas o implementación de políticas públicas que requieren de información específica oportuna y actualizada, como por ejemplo, las encuestas sobre trabajo infantil, sustancias psicoactivas, factores de riesgo de la salud y protección social, entre otras.

Asimismo, mediante la inclusión de preguntas específicas, el censo intercensal de población contribuiría a brindar información actualizada para realizar los marcos muestrales de encuestas que se realicen a un grupo de población específico detectado previamente, como por ejemplo sobre la población con discapacidad o población indígena.

La actualización, a través de un censo intercensal de población y vivienda, de la información relativa a las características, el tamaño de la población y el perfil demográfico de un país, también brindaría la base para el desarrollo de marcos muestrales sobre los cuales se habrán de levantar en el siguiente lustro las encuestas en hogares.

B. Fortalecimiento de los censos de población y vivienda

El censo de población y vivienda a mitad de período brinda un inmejorable aporte a los censos de población, hogares y viviendas en torno a su preparación. Le asigna a los censos un valor agregado en términos de eficiencia, avances y aprendizaje en: actualización cartográfica, bases maestras de direcciones, tecnologías de información y comunicación, sistemas de pruebas, procesos de aseguramiento de la calidad y cobertura, segmentación, dimensionamiento del operativo censal, medición de fenómenos complejos, incorporación de nuevas temáticas, interacción con usuarios especializados, planificación, previsión presupuestaria, programación, gestión de recursos, perfiles de recursos humanos, y evaluaciones de todo tipo y carácter (Sanín Ángel, 2010).

En cuanto a los recursos humanos afectados a los censos, los diez años que transcurren entre cada uno de ellos en ocasiones son demasiados para mantener a los técnicos especializados y entrenados en la experiencia censal. En este sentido, la implementación de censos intercensales requeriría de los mismos recursos humanos que trabajan en los censos, y que de esa manera pueden conservar la memoria institucional y favorecer la transmisión del conocimiento a nuevas generaciones.

En este marco, el censo intercensal de población y vivienda no sólo podría cumplir el objetivo fundamental de actualización de información sino también podría considerarse como un gran **ensayo general** para el censo, y en especial cuando se trata de incorporar al censo importantes innovaciones conceptuales, metodológicas y tecnológicas.

Adicionalmente, la realización de censos intercensales fortalece a los institutos de estadística tanto desde el punto de vista del robustecimiento del sistema estadístico nacional como desde los recursos humanos.

El censo también desempeña una función esencial en todos los elementos del sistema estadístico nacional, incluyendo sus componentes económicos y sociales. Los censos se usan como puntos de referencia para compilación estadística, o como un marco muestral para encuestas muestrales. Actualmente, sin un marco muestral derivado de los censos de población y vivienda, el sistema estadístico nacional enfrentaría dificultades para proporcionar estadísticas oficiales confiables para uso del gobierno y público en general (Naciones Unidas, 2007, p. 22). En este sentido, la actualización de los datos a partir del censo intercensal de población y vivienda permitiría mejorar las fuentes de datos del sistema estadístico nacional así como generar nuevas actividades o implementar nuevas encuestas que se deriven de los resultados del censo.

C. Incrementar la serie histórica

En el pasado los censos jugaron un papel exclusivamente administrativo, pues proporcionaban el número de ciudadanos y de familias en un territorio, la población total en edad militar y otros datos similares. Hoy, los censos siguen cubriendo los anteriores objetivos, pero, además, ofrecen la información que nos ayuda a entender la estructura socioeconómica del país en el presente, con independencia de que ciertos datos contenidos en esos censos tengan interés sólo para el Estado.

Así como desde el punto de vista conceptual y metodológico los censos son el reflejo de cada momento histórico y social de las naciones; desde el punto de vista de sus resultados, los censos no hacen más que reflejar las consecuencias demográficas, sociales y económicas de lo sucedido en la última década (Giusti, 2007, p. 231). Los censos de población constituyen una fotografía en un instante concreto de una población, que está sometida a un continuo cambio debido a la influencia de los sucesos que se dan en ella (nacimientos, defunciones, migraciones, matrimonios, etc.).

Sin embargo, un censo ofrece más que la estructura de la población ya que, a partir de ciertas preguntas contenidas en los cuestionarios censales, se puede estudiar la historia de toda o parte de la población censada. La periodicidad del censo le otorga una de sus principales ventajas relativas a la posibilidad de obtener series temporales que pongan de manifiesto la evolución de las variables

incluidas históricamente en los cuestionarios censales y de los fenómenos demográficos y socioeconómicos más importantes.

A la vez las series temporales no sólo permiten mostrar la evolución desde el pasado hacia el presente sino que favorecen la posibilidad de predecir el futuro. Las series temporales que se desprenden de los datos históricos y periódicos de los censos, brindan información básica para predecir una gran variedad de factores económicos y sociales, a la vez que permiten detectar tendencias y variaciones estacionales, cíclicas y accidentales para establecer políticas destinadas a paliar las dificultades a las que se deberá enfrentar la población en el futuro.

En este sentido, un censo intercensal de población y vivienda a mitad de período permitiría enriquecer la serie histórica de los principales datos estadísticos que dan cuenta de la estructura de la población y por ende analizar con mayor precisión y oportunidad cada uno de los cambios y tendencias que se producen en la población.

III. La evidencia empírica avala la implementación de los censos intercensales

Son varios los países que realizan censos de población cada cinco años, entre los cuales fuera de América Latina figuran Canadá, Australia, Irlanda, España y Japón; y entre los países de la región se hallan México y Brasil.

Otras experiencias que si bien no se realizaron con el espíritu de un censo intercensal, por sus características conceptuales y metodológicas son similares, las constituyen el Censo 2005 de Perú y la Fase I del Censo de Población, Hogares y Viviendas 2004 de Uruguay. Por último, se exponen algunas características del Proyecto de Censo de Población y Viviendas 2007 de Argentina, el que finalmente no se realizó, así como la formulación del Plan de Proyecto para el Desarrollo del Censo Intercensal de República Dominicana⁸.

El factor común a todas las experiencias es que el fundamento principal para la implementación de un censo intercensal gira en torno a la necesidad de responder de manera eficiente y eficaz a la cambiante realidad social y económica de sus respectivos países a nivel nacional y, en especial a nivel local.

A continuación se desarrollan las principales características de cada una de las experiencias mencionadas, describiendo sus características metodológicas y conceptuales, los principales usos de los datos y la evaluación de cada una de ellas.

⁸ Entre las recomendaciones que surgen del Seminario de Cierre y Asimilación del Censo 2005 de Colombia se halla la realización de un censo intercensal de población entre los años 2011 y 2013, previendo realizar el próximo censo en el año 2015. Asimismo, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística de Colombia (DANE) en julio de este año presentó una propuesta de realización de un Censo Intercensal de Población y Viviendas aunque se desconocen las características metodológicas y conceptuales. Información similar se halla en CEPAL (2009).

A. La experiencia de México: el II Censo de Población y Vivienda 2005

El *II Censo de Población y Vivienda 2005* se realizó con el objetivo de producir información sociodemográfica básica, que actualice el conocimiento sobre el tamaño, la composición y la distribución territorial de la población, los hogares y las viviendas existentes en el país.

Los objetivos específicos fueron:

- Dar respuesta a diversas disposiciones legales que demandan información estadística y geográfica.
- Generar información básica para identificar y ubicar a los grupos poblacionales y las regiones del país que se encuentran marginadas del proceso de desarrollo.
- Proporcionar información para que las dependencias públicas responsables de brindar servicios a la sociedad lo hagan de manera eficiente y bajo criterios de equidad.
- Permitir la actualización de las proyecciones de población a diferentes niveles territoriales.
- Generar la información para medir la evolución o comportamiento de los indicadores que forman parte de las Metas del Milenio, con lo cual es factible conocer el grado en que el país cumple con los compromisos internacionales adquiridos en la materia.
- Actualizar los marcos muestrales sobre los cuales se habrán de levantar en el siguiente lustro las encuestas en hogares.
- Incrementar la serie histórica de la información conservando la comparabilidad de tal forma que permita conocer los cambios demográficos económicos y sociales de la población.

1. Características metodológicas

Entre las características metodológicas, se destaca la implementación de un relevamiento con idénticas características a las de los censos tradicionalmente llevados a cabo por México, un empadronamiento individual, universal y simultáneo.

El Censo 2005 permitió el recuento de personas mediante el concepto de **residencia habitual**, los hogares y las viviendas; y la metodología utilizada fue la **entrevista directa**.

Se realizaron dos pruebas piloto que permitieron probar el impacto **del uso de los dispositivos móviles** (PDA) en las tareas de seguimiento y control del operativo de campo, y con el fin de mejorar los procedimientos del levantamiento de la información, seguimiento y control del operativo de campo, así como de captura y procesamiento de la información, por medio del uso del escáner.

Previamente al censo intercensal se llevó a cabo un proceso de actualización, utilizando imágenes de satélite y fotografía aérea, además de múltiples recorridos en campo, dando por resultado un Marco Geoestadístico Nacional. Por primera vez el INEGI generó un marco geoestadístico nacional digital, que permitió mejorar la cobertura y la recolección de la información. La cartografía geoestadística fue entregada oportunamente a todas las autoridades estatales, municipales y delegacionales con el objetivo de que cada uno de ellos la pudiera ratificar, verificar y consistir.

Para el relevamiento se aplicó un **cuestionario** para contar a todas las viviendas, hogares y personas del territorio nacional y un **inventario de viviendas** para llevar un registro completo de las viviendas habitadas, deshabitadas y de uso temporal, que al mismo tiempo sirvió como instrumento de control y reporte de avance a lo largo del operativo.

Para **controlar y supervisar la cobertura y calidad** del relevamiento de la información se desarrolló un sistema automatizado denominado Sistema de Verificación de Avance y Cobertura (SIVAC), el cual se instaló en equipos de cómputo en las oficinas de los coordinadores municipales, de zona y del censo intercensal. El objetivo del SIVAC fue informar periódicamente al personal

responsable de coordinar los trabajos de campo sobre el avance regular de la cobertura en un momento determinado y para un área geográfica específica. Para facilitar el diagnóstico, el sistema asignó una calificación del avance de acuerdo con lo esperado al momento de emitir el reporte, así como de comparar las cifras reportadas por el personal de campo con las provenientes de la planeación.

El registro del avance semanal en el SIVAC permitió emitir reportes para informar a los puestos de dirección respecto al avance y la cobertura. De manera adicional, el SIVAC proporcionó información estadística respecto del total de viviendas y población para la integración de los resultados preliminares que se publicaron.

En cuanto al **procesamiento de información**, se decidió priorizar la oportunidad de los resultados sin perjuicio de su calidad y por ello se determinó que el diseño y desarrollo de los sistemas se realizara en las oficinas centrales del Instituto; que la operación y producción se descentralizara en las 10 direcciones regionales del INEGI; y que la información se transmitiera mediante la red INEGI y que por este mismo medio se operaran los sistemas de codificación y validación⁹.

2. Características conceptuales

A partir de un conjunto de criterios se identificaron un total de 23 variables, duplicándose así la cantidad de información recopilada en 1995, pues en ese año el cuestionario sólo incluyó 10 variables.

En cuanto a la vivienda las variables incorporadas fueron: tipo y clase de vivienda; material de construcción de pisos; número de dormitorios y número de cuartos; servicios básicos (agua entubada, drenaje y electricidad); servicio sanitario; y bienes en la vivienda.

Respecto al hogar, se relevó el número total de hogares que habitan la vivienda.

Por último, en cuanto a las variables de población las preguntas se refirieron a: parentesco, sexo y edad; derechohabencia a servicios de salud; lugar de residencia hace cinco años; lengua indígena, tipo de lengua indígena y condición de habla española; alfabetismo, asistencia escolar y nivel de instrucción; número de hijos nacidos vivos y número de hijos sobrevivientes; existencia en la vivienda de personas que tengan en propiedad o hagan usufructo de terrenos donde se realicen actividades agropecuarias y forestales.

3. Principales usos de los datos

Sus resultados fueron de gran utilidad para los siguientes propósitos:

- Evaluar parte de las acciones contempladas en el Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006, así como los programas vinculados al desarrollo social.
- Dar respuesta a disposiciones legales que demandan información estadística como la Ley General de Desarrollo Social, la Ley General de Población, la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas y la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores.
- Identificar y ubicar los grupos poblacionales y las regiones del país que se encuentran marginadas del proceso de desarrollo y aportar información para asignar los servicios y recursos gubernamentales bajo criterios de equidad y eficiencia.
- Fortalecer el Sistema Nacional Estadístico, ya que permitirá disponer de marcos muestrales actualizados.

⁹ Para mayor detalle véase el sitio web del INEGI sobre el Censo 2005 [en línea] <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ccpv/cpv2005/default.aspx>

4. Evaluación del Censo 2005

Del total de viviendas habitadas (24,7 millones), el censo obtuvo información directa de 24 millones, lo que representa el 97,4%. La población residente en las viviendas que no fueron censadas fue estimada a partir del promedio de habitantes del municipio correspondiente. Asimismo, las dificultades climáticas que afectaron diversas zonas del país obligaron a suspender temporalmente las actividades del Censo 2005 y el operativo de campo debió prorrogarse hasta el 15 de noviembre. En los estados de Chiapas y Quintana Roo el INEGI realizó un estudio del impacto de los huracanes sobre el terreno a partir de la cartografía digital y de las fotografías aéreas que se tomaron en su momento.

RECUADRO 3 EL II CENSO DE POBLACIÓN Y VIVIENDA DE MÉXICO 2005

Los censos de población y vivienda de México son un proyecto nacional que se vienen realizando desde el año 1995, momento en que se llevó a cabo el **I Censo de Población y Vivienda**. Este censo fue el resultado del diagnóstico de los marcos conceptuales y metodológicos de las encuestas realizadas a lo largo de varias décadas en México, y en particular de los últimos diez censos realizados ininterrumpidamente cada diez años. En este censo de población se combinaron, por primera vez en México, dos métodos de recolección de información: la enumeración exhaustiva y la encuesta; es decir, un cuestionario ampliado y un cuestionario básico.

Con posterioridad al I censo se realizó el XII Censo General de Población y Vivienda 2000; y nuevamente a mitad del decenio, el 4 de octubre comenzó la implementación del **II Censo de Población y Vivienda 2005**.

Desde el punto de vista legal, se destaca que el objetivo y la justificación del II censo se establecen en el mismo decreto presidencial que determina su implementación. Entre las consideraciones vertidas figuran: *“Que considerando la dinámica demográfica actual del país, la tradición censal mexicana y las sanas prácticas internacionales, se considera indispensable realizar un levantamiento a la mitad del periodo que transcurre entre los Censos Generales de Población y Vivienda (...); que en un entorno en donde la escasez de recursos públicos para enfrentar la muy amplia problemática social, especialmente la pobreza, la marginación y la desigualdad de oportunidades, ha obligado a la aplicación focalizada de ciertas políticas públicas que requieren la identificación micro territorial de la población objetivo y la ubicación de grupos poblacionales y segmentos sociales prioritarios, con la consecuente demanda de información agregada a nivel micro regional (localidades rurales e incluso conjuntos de manzanas en las zonas urbanas); el II Censo de Población y Vivienda 2005 se convierte en una herramienta de enorme utilidad, para conocer la situación en estos niveles de desagregación y permitiría dar seguimiento a varias de las metas nacionales de desarrollo y a algunos de los compromisos internacionales”* (Gobierno de México, 2005, p. 8).

El **periodo de levantamiento** del II censo fue del 4 al 29 de octubre de 2005 y se definió el 17 de octubre de 2005 como la **fecha a la que se refiere la información**, que corresponde a la mitad del periodo del levantamiento.

Las **unidades de observación** fueron las viviendas y los hogares ubicados en el territorio nacional, los residentes habituales de las viviendas particulares y colectivas, y los residentes habituales que no viven en una vivienda.

La **estructura de relevamiento** tuvo como base la estructura descentralizada del INEGI; y además, se creó una estructura, contratada de manera eventual, con los puestos necesarios para realizar las actividades operativas. Ésta se diversificó en distintas áreas y cobraron especial relevancia la responsable del levantamiento y seguimiento y la de capacitación. La estructura total operativa para relevar aproximadamente 26 millones de viviendas fue de 96 mil personas, de los cuales aproximadamente 56 mil fueron entrevistadores.

En cuanto a la **capacitación**, la estrategia fue en cascada. Un conjunto de instructores regionales, estatales y de zona fueron capacitados en las distintas etapas y actividades y ellos capacitaron a los puestos superiores e intermedios de la estructura. Posteriormente, estos puestos fueron los responsables de capacitar al personal de su dependencia en la estructura. La capacitación tuvo dos modalidades: presencial en aula y autoestudio.

La **sensibilización** se realizó a través de dos vertientes: la interpersonal, para sensibilizar a grupos poblacionales con características o problemáticas particulares; y la masiva, dirigida a la población en general mediante mensajes transmitidos en los medios masivos de comunicación.

En el II censo se llevaron a cabo dos **operativos**, en uno de ellos se contaron todas las viviendas particulares (normal); y en el segundo se contaron las viviendas colectivas, las particulares dentro de las colectivas, la población sin vivienda y el personal del Servicio Exterior Mexicano (especial).

Como parte del **programa de divulgación** e información estadística del II censo se elaboraron publicaciones en papel, CDs y en la web con información de tabulados básicos, perfiles sociodemográficos y tabulados específicos para entidades federativas, municipios y localidades. Además, se pueden realizar consultas interactivas de los datos del II censo a través de internet.

Los **criterios para seleccionar las temáticas** incluidas en el censo 2005 fueron: i) obtener información sobre variables básicas; el total de la población y las viviendas que hay en el país, así como su distribución en el territorio nacional; ii) incluir temas de importancia nacional, tratando de satisfacer las necesidades de información demográfica y social más apremiantes del país; iii) incluir las variables que informen sobre la estructura y la dinámica de crecimiento de

(continúa)

Recuadro 3 (conclusión)

la población, los hogares y las características de las viviendas; iv) identificar a los grupos de población de los cuales, debido a su tamaño o dispersión, sólo es válido generar estadísticas mediante el método censal; incorporar sólo aquellas variables factibles de captar en un operativo de grandes dimensiones, es decir, que fueran de fácil comprensión tanto para los entrevistadores como para los informantes; v) asegurar, en la medida de lo posible, la comparabilidad conceptual y metodológica con las variables incluidas en censos y conteos anteriores; y vi) incorporar temas que satisfagan requerimientos de información de carácter internacional y que constituyan compromisos insoslayables, como los Objetivos del Desarrollo del Milenio.

Fuente: Elaboración propia de la autora en base a Gobierno de México (2005) e INEGI (2003 y 2005).

B. La experiencia del Brasil: el Censo de Población 2007

Desde 1989, el Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística (IBGE) ha tenido la obligación de brindar estimaciones anuales de población a nivel local. Asimismo con los términos del artículo 102 de la Ley No. y como un requisito para la clasificación y distribución de los Fondos Municipales de Participación, el IBGE debe publicar todos los años las estimaciones anuales de población para los estados y La distribución de los Fondos Municipales de Participación ha generado nuevas demandas y desafíos por parte de las administraciones municipales y los sectores interesados de la sociedad en general. En este contexto, los gobiernos locales han ido necesitando cada vez más información demográfica y socioeconómica, con miras a la ejecución de programas o proyectos de carácter público. Luego de la realización del Censo Demográfico 2000 y continuando con la metodología de hacer censos intercensales, en el año 2007, el IBGE decidió realizar una operación censal que abarcó el Censo Agropecuario 2006, el Censo de la Población 2007 (previsto para el año 2005 pero que por razones económicas se realizó dos años después) y el Catastro Nacional de Direcciones para Fines Estadísticos, con el objetivo de actualizar las estimaciones poblacionales y las informaciones sobre las actividades económicas realizadas en el país, por los individuos y empresas agropecuarias.

El **objetivo** del Censo de Población 2007 fue actualizar las estimaciones de población y contar con información confiable sobre los últimos tres años de la década. La importancia del Censo radicó en lo que las estimaciones de población representan para la sociedad; en ese sentido, el Censo es un ejemplo de la exigencia de información estadística orientada directamente al diseño de políticas públicas locales¹⁰.

Con el fin de reducir los efectos de las distorsiones en las estimaciones locales causadas por la lejanía de la fecha del último censo persistió la demanda de datos actualizados de población entre un censo y otro. Estas distorsiones afectaron en gran medida a los municipios más pequeños, que son también los más dependientes de los recursos de los Fondos de Participación Municipal (FPM). Esta es la razón principal por la que se llevó a cabo el Censo de Población 2007¹¹.

El Censo 2007 permitió actualizar las estimaciones de población y las proyecciones para la segunda mitad de esta década; y su principal logro se halla en el efecto inmediato de la actualización de la población municipal para la equidad de la distribución del Fondo de Participación de los Municipios.

1. Características metodológicas

El **tipo de relevamiento** fue de derecho y como **metodología de empadronamiento** se utilizó la entrevista directa a través de un cuestionario incorporado en una computadora de mano.

La limitación en los fondos presupuestarios condujo a la necesidad de realizar una selección de municipios que se censaría en el Censo de Población 2007. Para la selección de los municipios a censar, el IBGE realizó estudios que condujeron a la decisión de censar aquellos municipios que no superaran

¹⁰ Para más detalles, véase IBGE (2007a).

¹¹ Para mayor información, véase el sitio web del IBGE sobre el Censo de Población 2007, [en línea] http://censos2007.ibge.gov.br/hist_contagem.shtm.

los 170 mil habitantes, debido a que población de dichos municipios es la que tiene un impacto directo sobre los valores aprobados por el Fondo de Participación de los Municipios. Sin embargo, también fueron censados aquellos Estados brasileños donde sólo uno o dos municipios quedaban fuera del límite de los 170 mil habitantes. De ese modo, de un total de 5 564 municipios, el Censo 2007 relevó 5 414 municipios de menos de 170.000 habitantes más 21 municipios que quedaban fuera de ese límite.

En síntesis, los 5 435 municipios contados representan alrededor de 108,6 millones de personas en el año 2005, es decir, alrededor del 60% de la población estimada del país. El total de población censada por el Censo 2007 se distribuye en cerca de 30 millones de domicilios que representan el 57% del total de los domicilios existentes en Brasil. Si bien sólo 129 municipios —cerca del 3% del total de los municipios del país— no fueron contados, cabe mencionar que esta población representa aproximadamente 75,2 millones de personas estimadas por el Censo 2007. De esto se deduce que el Censo 2007 ha sido un censo parcial de la población y viviendas de Brasil.

Desde el punto de vista **cartográfico**, una de las contribuciones al Censo 2007 fue el Catastro Nacional de Direcciones para Fines Estadísticos (CNEF), elaborado a partir de los registros de las unidades censadas en el año 2000, que mediante el Censo 2007, fue posible actualizar incluyendo los cambios que surgieron después del 2000. Al final del Censo 2007, el CNEF alcanzó la cobertura completa de las direcciones de las unidades residenciales y no residenciales en el país, incluidas las zonas rurales, donde se capturan las coordenadas geográficas necesarias para la georreferenciación de las propiedades rurales, así como los centros de salud, educación y las unidades religiosas.

Las ventajas de utilizar el CNEF para el Censo 2007 fueron las siguientes: i) la reducción significativa del tiempo de completar la información; y ii) la capacidad de orientar mejor el camino que el enumerador debe hacer durante el trabajo de campo. Asimismo, a futuro el IBGE podrá desarrollar nuevos mecanismos para el control del relevamiento, realizar encuestas por correo y prepararse mejor para el Censo Demográfico 2010.

Una de las principales innovaciones del Censo 2007 fue la sustitución del **cuestionario** tradicional en papel por una computadora de mano personal PDA. Si bien este equipo digital ya había sido utilizado en otros estudios por el IBGE esta fue la primera vez que la institución hizo uso de este recurso en una operación o. El uso de 82 mil PDA equipados con Sistema de Posicionamiento Global (GPS) brindó muchas ventajas. Los PDA posibilitaron la exacta ubicación de los empadronadores en las áreas de recolección (sectores censales), como también la captación precisa de las coordenadas geográficas de establecimientos agrícolas y viviendas de la zona rural.

En cuanto al **control y supervisión** de la información el desempeño de los supervisores fue muy relevante en la etapa de la recopilación de datos. Los equipos técnicos involucrados en el Censo cubrieron todo el país con el objetivo de verificar los cuestionarios y para identificar posibles fallos. Sin embargo, una diferencia sustancial en relación al papel es que a través de la PDA se logró mayor eficiencia en el proceso de supervisión y el control.

Después de las entrevistas, el supervisor podía realizar la transmisión de los datos recogidos a la computadora central del IBGE, desde cualquier punto, de la línea telefónica, sin necesidad de pasar por una microcomputadora; o bien a través de una conexión a cualquier computador con acceso a Internet.

En cuanto al **procesamiento de la información**, la utilización de PDA arrojó ventajas en relación al proceso de evaluación de consistencia y calidad. La crítica o consistencia se realizó en simultáneo al proceso de recogida de los datos. Ello permitió la corrección de la información durante la entrevista; llenar todos los campos obligatorios, evitando errores de falta de respuesta o de supervisión; el completamiento automático de las preguntas, sin tener que seguir los saltos en forma personal; y la optimización del tiempo del censista y del censado.

Por su parte, como se mencionó anteriormente, el uso de PDA permitió monitorear en tiempo real el progreso del operativo en todos los municipios, proporcionando una mejor gestión del trabajo, especialmente en los casos en que es necesario adoptar medidas correctivas durante la recolección de datos, por ejemplo, la falta de cobertura del territorio.

Asimismo, se optimizaron todos los tiempos del censo de población en términos de tiempo de transporte de grandes volúmenes de cuestionarios en papel; tiempo de captura de datos, proporcionando beneficios en la precisión; velocidad en el procesamiento; y mejoramiento de la oportunidad de los resultados.

Los resultados se difundieron en la Gaceta Oficial y en el sitio web del IBGE. Se publicaron los totales de población de los 5 435 municipios incluidos en el Censo de Población 2007 y los resultados de la estimación del total de población en viviendas desocupadas (IBGE, 2007b). Los resultados finales fueron enviados al Tribunal de Cuentas de la República para el cálculo de las cuotas referentes al Fondo de Participación de los Municipios. También se publicaron las estimaciones de población de los 128 municipios y el Distrito Federal no cubiertos por el Censo (IBGE, 2007c).

2. Características conceptuales

Las variables incluidas fueron el tipo de domicilio particular (ocupado o desocupado) y colectivo y a nivel de población se indagó por edad, relación de parentesco con el jefe del hogar y migración.

3. Principales usos de los datos

A partir de la información brindada por el Censo 2007 en torno al total de población por áreas menores, en especial municipios, el principal uso fue el cálculo del modo en que debe distribuirse el Fondo de Participación de los Municipios.

En otro orden y no menos importante, el Censo 2007 reveló información sobre las tasas de crecimiento anual de cada uno de los municipios, los cambios en las tasas de urbanización, la cantidad de ancianos, la cantidad de mujeres jefas de hogar, los cambios en los índices de masculinidad, el promedio de habitantes por vivienda y la proporción de viviendas ocupadas. Sin embargo, dentro de los resultados del censo también se halló la actualización de la información referida a tierras indígenas y áreas de protección ambiental.

Por otra parte, el censo contribuyó con la experiencia del cuestionario electrónico por medio de las PDA y el uso del GPS para el Censo Demográfico 2010.

4. Evaluación del Censo 2007

La principal dificultad que presentó el Censo 2007 fue la imposibilidad de relevar el total de los municipios con la consecuente necesidad de estimar la población que no pudo ser contada.

Por su parte, tanto las modificaciones que resultaron de la utilización de las PDAs como la elaboración del Catastro Nacional de Direcciones para Fines Estadísticos incidieron en la forma de organización de los procesos involucrados en la operación del Censo 2007 y en el sistema integrado de encuestas domiciliarias. Las dificultades encontradas en las etapas de recolección de los datos y supervisión de los trabajos de los empadronadores fueron grandes, porque hubo necesidad de adaptarse rápidamente a los nuevos procesos de trabajo que el uso de la PDA y del GPS exigieron.

En torno a ello, las lecciones aprendidas fueron:

- La necesidad de una inversión importante en la etapa de planificación, en donde se define el equipamiento que se va a utilizar, las formas de comunicación y transmisión de datos y la solución de software que se implementará son factores fundamentales para el éxito de la operación.
- La necesidad imperiosa de realizar censos experimentales, para validar todas las etapas y anticipar alternativas de soluciones. En el caso del Censo 2007, esa etapa no se pudo ejecutar en función de los plazos establecidos.
- La necesidad de reforzar la capacitación para usar PDAs y sistemas asociados, incluyendo a todos los involucrados en la operación: especialistas temáticos, elaboradores de cuestionarios, gerentes, tutores, supervisores de recolección y empadronadores.

- La imperiosa necesidad de ampliar el plantel de personal del IBGE para preparar a la institución con miras a la realización del Censo de Población y Vivienda 2010 y de censos continuos en la próxima década.
- La experiencia alcanzada por el IBGE con el Censo 2007 es extremadamente importante para planificar adecuadamente el Censo 2010, estructurar el Proyecto de Modalidades Alternativas para Censos Demográficos, y para las encuestas domiciliarias corrientes, como es el caso del uso de PDA en la Encuesta Nacional por Muestra de Domicilios (PNAD).

En síntesis, el aprendizaje, la experiencia, las innovaciones tecnológicas y metodológicas introducidas en el Censo 2007 representaron para el IBGE un inmejorable avance para trabajos futuros de la institución. La experiencia en capacitación a distancia del plantel de empleados y de miles de personas de forma presencial en el uso de PDA, utilizando recursos multimedios y la propia PDA; la captura de las coordenadas de establecimientos en la zona rural, propiciadas por el georreferenciamiento y por la articulación de la información con la base geográfica; y la inclusión digital de cerca de 100 mil brasileños en un trabajo de esta magnitud, representaron el éxito del censo.

Las dificultades encontradas por los plazos exiguos y problemas operacionales no impidieron que el Censo 2007 representase un gran salto tecnológico y de calidad en una operación de esa magnitud (IBGE, 2008).

RECUADRO 4 EL II CONTEO NACIONAL DE POBLACIÓN DE BRASIL 2007

Desde la década de 1980, tanto el IBGE como las instituciones y usuarios de la información venían manifestando la necesidad de hacer un censo de población. Dichas solicitudes no fueron consideradas hasta que la Constitución de 1988 creó instrumentos y mecanismos jurídicos dirigidos hacia la descentralización política y administrativa del país. La creación de nuevos municipios también impulsó al IBGE a declarar como prioritaria la necesidad de contar la población en la mitad de la década de 1990. A la vista de la dinámica poblacional de las diversas localidades de Brasil desde el censo de 1991, las decisiones basadas en el total de población fueron cada vez más frágiles. Paralelamente, las demandas de estimaciones de población del municipio por sexo y edad cada vez ocuparon un lugar más destacado en las peticiones del público. La información sobre salud, educación, protección y el bienestar se tornó prioritaria para la gestión de los nuevos estamentos y municipios. A partir de ello, el IBGE realizó en 1996 el I Censo Nacional de Población para todo el territorio nacional. Los resultados del Censo de Población 1996 sirvieron para obtener una base coherente de estimaciones finales de la década, y permitir una mejor comprensión de los procesos relacionados con la dinámica de la población en todos los municipios y regiones de Brasil. En ese marco, en 2007 se realizó el II Censo Nacional de Población.

El **período de relevamiento** del Censo 2007 abarcó desde el 16 de abril hasta el 31 de julio de 2007; y la **fecha de referencia** fue la noche del 31 de marzo de 2007.

En cuanto a las **unidades de empadronamiento**, el Censo de Población incluyó a todos los domicilios particulares (ocupados y desocupados) y colectivos; y a todos los residentes de hogares particulares.

Para poner a prueba distintos aspectos del operativo se realizaron **dos pruebas piloto** desde el año 2003.

La base de la **estructura de relevamiento** es la del IBGE y para censar 28 millones de domicilios y 110 millones de personas, se contrataron 90.000 personas para tareas de relevamiento, supervisión y apoyo administrativo.

Se realizó una **capacitación** a distancia a través de conferencias, videos y chats de contenidos y de operaciones. También se capacitaron instructores, agentes censales municipales, supervisores y censistas.

Respecto a la **sensibilización** del Censo de Población 2007, se diseñaron productos dirigidos principalmente a aclarar las funciones y el papel de las Comisiones Censitarias Municipales en el buen funcionamiento de puestos de trabajo local. Se creó también una página en Internet a través de la cual la sociedad podía seguir el progreso del Censo de 2007 en sus diferentes etapas.

Fuente: Elaboración propia de la autora en base a IBGE (2007a y 2007d).

C. La experiencia del Perú: el X de Población y V de Vivienda 2005

Desde la década de 1960 Perú realizó censos de manera regular aproximadamente cada 10 años. Para la década 2000-2010, la ejecución del censo estaba prevista para el año 2000, pero por motivos presupuestarios sólo se ejecutó el precenso y el X Censo de Población y V de Vivienda se reprogramó para el año 2005.

Con motivo de actualizar la información de manera permanente, la principal particularidad de este censo fue que para la realización del mismo se optó por una metodología censal no tradicional llamada censo continuo, cuyos **objetivos** fueron:

- Obtener información estadística actualizada de la población, de las viviendas y de los hogares del país, referida a un momento definido, con oportunidad y calidad.
- Obtener información sobre las características de la población y de las viviendas, a nivel nacional, departamental, provincial, distrital y de centros poblados.
- Servir de fuente de información a autoridades de gobierno, instituciones públicas y privadas, investigadores, profesionales, estudiantes y público en general.
- Proveer información con la mayor desagregación territorial de todo el país, que permita la elaboración de programas de desarrollo social y económico, hasta en el menor nivel político administrativo (Quispe Calmett y otros, 2007)

1. Características metodológicas

Este censo se caracterizó por su renovación metodológica y tecnológica, y se esperaba que pudiera significar un avance en la conformación de sistemas de informaciones estadísticas más eficientes y un conocimiento más recabado de la realidad sociodemográfica y económica de su población en constante cambio.

La estrategia constaba de dos etapas. En la primera de ellas se preveía la implementación de un censo universal mediante la aplicación de un cuestionario corto, con el propósito de obtener información demográfica básica cada cinco años. En la segunda etapa se previó la implementación anual de un sistema de **Encuestas Continuas** (ENCO), con un cuestionario ampliado que proporcionaría resultados a nivel de provincia.

La ENCO fue concebida con una duración de 4 años a partir del 2006 y se retomaría en el 2011 —luego de la realización de un nuevo censo nacional el 2010— durante 4 años más para completar el ciclo. Cada año se entrevistaría un 5% de las viviendas de manera tal que, al 2014 se hubiera encuestado a un 40% de ellas. Cada año a partir del 2006 se entrevistaría 380 mil viviendas distribuidas en todo el territorio nacional y al final de los 9 años se habría entrevistado 3 millones de viviendas. La encuesta permitiría la continua actualización de la información estadística, aumentando la obtenida, durante la primera etapa, mediante la inclusión de nuevos temas y variables.

Para la selección de muestras representativas, las encuestas tendrían como base el censo realizado en el año 2005, con excepción de las viviendas y ocupantes de las colectivas. La nueva metodología proponía realizar la actualización semestralmente a través de la información de nuevas construcciones y operaciones de terreno (Tacla, 2009, p. 6).

Los objetivos de la ENCO fueron:

- Generar indicadores a nivel departamental, provincial, distrital que permitan conocer la evolución de las principales variables demográficas, sociales y económicas.
- Suministrar información estadística mensual de seguimiento de mercado laboral, a través de indicadores de empleo, desempleo especialmente en el área de Lima Metropolitana.

- Servir de fuente de información a Instituciones públicas y privadas, investigadores y público en general.
- Proporcionar un marco para investigaciones especializadas.

Los objetivos específicos de la ENCO fueron:

- Determinar el grado de acceso a los servicios higiénicos.
- Caracterizar las estructuras demográficas del país.
- Conocer la distribución espacial de la población.
- Obtener estimaciones de la tasa de mortalidad.
- Determinar la población que experimenta una o más discapacidades.
- Estimar el volumen y la distribución de la población económicamente activa.
- Generar indicadores sobre empleo e ingreso para Lima Metropolitana.

El **tipo de relevamiento** fue de derecho y como **metodología de empadronamiento** se utilizó la entrevista directa.

2. Características conceptuales

Entre los temas de vivienda, el Censo 2005 incluyó: cantidad de hogares en la vivienda; tipo de vivienda; condición de ocupación; material predominante de construcción de paredes, pisos y techos; abastecimiento de agua; existencia y tipo de conexión del servicio higiénico; tipo de alumbrado; número total de habitaciones en la vivienda; y número de habitaciones en la vivienda que se usan mayormente para dormir.

Entre los temas de hogar, se incluyeron: parentesco con el jefe del hogar; combustible utilizado en el hogar para cocinar los alimentos; y número de personas que vivían permanentemente en el hogar a las cero horas del día de entrevista.

Las variables de población fueron: relación de parentesco; sexo; edad en años cumplidos; alfabetismo; asistencia escolar a un centro educativo de enseñanza regular; nivel de estudios aprobado.

En el mes de enero del año 2006, se inició la segunda etapa del censo, la Encuesta Nacional Continua en una muestra de más de 382 mil viviendas particulares distribuidas a nivel nacional en el área urbana y rural de los 24 departamentos y la Provincia Constitucional del Callao, en las siguientes áreas temáticas: vivienda y hogar, educación, salud, empleo, migración, turismo interno, etnia, discapacidad, violencia y victimización, población indocumentada, religión, accesibilidad a servicios públicos e información y comunicación.

3. Principales usos de los datos

A partir de los datos del Censo 2005 se obtuvo la información sobre cuatro de los cinco indicadores de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI): viviendas con características físicas inadecuadas, viviendas con hacinamiento, viviendas sin desagüe y hogares con niños que no asisten a la escuela; así como el marco muestral estratificado.

Sin embargo, con la implementación del Censo 2007, el principal uso del Censo 2005 fue considerar la base de datos como Pre Censo 2007 para la formación de la Áreas de Empadronamiento, teniendo que robustecer la información de cobertura, con fuentes de Información del Pre Censo 2004, la base de datos de JUNTOS y la Cartografía del 2005.

4. Evaluación del Censo 2005

Los resultados obtenidos a través de las encuestas continuas en el año 2006 fueron desalentadores. Las principales dificultades que se hallaron fueron en torno a los siguientes factores:

- En el proyecto censal no se consideró el presupuesto necesario orientado a sensibilizar a la población para su cooperación con éste de acuerdo al tipo de censo escogido (censo de derecho); las preguntas que incluiría; la importancia de los censos nacionales; y el período de empadronamiento.
- No fue posible encontrar en los hogares interlocutores que sean informantes calificados (jefes o jefas del hogar), aunque los empadronadores cumplan con repetir las visitas el número de veces preestablecido.
- La cédula censal tuvo una limitada cobertura temática y la definitiva no fue probada en ninguna prueba piloto.
- No se consideraron preguntas que permitan medir la dinámica demográfica (fecundidad, mortalidad y migración reciente), así como variables económicas como la condición de actividad.
- El número de viviendas asignadas por día a cada empadronador, fue de 25 en el área urbana y de 20 en el área rural. Esta carga no respondió a las recomendaciones de las pruebas experimentales: 17 viviendas por empadronador en el área urbana y 15 viviendas en el área rural.
- Alta tasa de omisión de población, que según los resultados de la encuesta postcensal alcanzó el 13,8%.
- Alta tasa de viviendas desocupadas (18,5%), que representa más de un millón 300 mil viviendas desocupadas.
- La ENCO nunca proporcionará información a nivel de centros poblados y áreas menores.
- El costo de aplicación del programa de la ENCO entre el 2006 y 2009 es extremadamente elevado.

RECUADRO 5 EL X CENSO DE POBLACIÓN Y V DE VIVIENDA DE PERÚ 2005

La **base legal** del Censo de Población y Vivienda 2005 la constituye la Ley N° 13248 "Ley de Censos", del año 1959 y el Decreto Supremo N° 023-2005 PCM publicado el 19 de marzo de 2005.

El **período de relevamiento** se extendió del 18 de julio al 20 de agosto del 2005. Los períodos de referencias fueron diferentes para las viviendas y para las personas. Para las características de la vivienda y el hogar la fecha de referencia fue el día de la entrevista; para las características de los miembros del hogar, fue el día de la entrevista y el período considerado para la residencia habitual (últimos 180 días).

Las **unidades de relevamiento** fueron todas las personas que tienen fijada su residencia habitual en el territorio nacional en el "momento censal", así como todas las viviendas y hogares particulares y colectivos (claustros religiosos, asilos, centros de reclusión) existentes en todo el territorio nacional y sus aguas jurisdiccionales.

En el año 2004 se realizó un **censo experimental** con diferente cantidad de preguntas de vivienda y población y con distintas cargas de trabajo para los censistas.

La **actualización cartográfica** se desarrolló dentro de las actividades preparatorias del proceso censal y comprendió un conjunto de tareas de campo y gabinete, destinadas a captar información actualizada de toponimia y de los elementos naturales y artificiales que conforman un determinado ámbito territorial, así como su representación gráfica en un plano urbano, un mapa distrital o una base de datos espacial. La actualización cartográfica y el registro de viviendas y establecimientos del 2004 fue elaborada en base a la actualización realizada en el período 1999-2000.

La **estructura de relevamiento** estuvo conformada por diferentes estratos según el nivel geográfico (departamento, provincia, distrito; brigada y área de empadronamiento). En total trabajaron más de 23 mil funcionarios, de los cuales poco más de 16 mil fueron censistas, a quienes se les asignó una carga de trabajo de 25 viviendas en el área urbana y 20 viviendas en el área rural.

La **capacitación** fue en cascada, donde los instructores capacitaron a los jefes y éstos a los censistas. La **captura de datos** se realizó mediante el uso de escáneres (tecnología de imágenes). Se utilizó un **cuestionario** censal en el que se incorporaron un conjunto de preguntas relativas a la vivienda, los hogares y la población.

Respecto a la **difusión**, se utilizó el sistema de grabación en CDs; y la página web del INEI. Se elaboró el sistema de recuperación de datos a través del REDATAM y se contempló que se entregaran las bases de datos a los usuarios.

Fuente: Elaboración propia de la autora en base a INEI (2007).

Estas y otras dificultades encontradas y la necesidad de disponer de mayor cobertura temática; contar en el más corto plazo de información sociodemográfica y económica hasta el nivel de centro poblado; ubicar y caracterizar a la población de menores recursos para la focalización del gasto social, haciendo más eficaz y eficiente la asignación de los recursos del Estado; y obtener un nuevo año base para las proyecciones de población y la disponibilidad de un marco muestral actualizado para ejecutar las encuestas de hogares, hizo imprescindible la realización del Censo 2007 (Morán Flores, 2007).

D. La experiencia del Uruguay: Fase I del Censo de Población, Hogares y Viviendas 2004

En cumplimiento con el mandato legal¹² el censo se debería haber implementado en el año 2006. Conforme a lo estipulado por la Ley 17.296 de 2001, mediante el Decreto 14/004 de 2004, el Presidente de la República dispuso la realización de las actividades de la Fase I de dicho censo, creando las comisiones encargadas de brindar la colaboración necesaria para la preparación y ejecución de las actividades del Censo Fase I.

El **objetivo** de la implementación de la Fase I fue realizar un recuento de viviendas, hogares, personas y locales no destinados a vivienda en todo el país.

Los **objetivos específicos** fueron:

- Actualizar la cartografía con fines estadísticos y censales y la toponimia referencial de todo el país.
- Actualizar el marco de unidades estadísticas: viviendas, hogares, población y locales no destinados a vivienda.
- Obtener información útil para las estimaciones de los saldos migratorios y la revisión de las proyecciones demográficas.
- Contar con información básica para renovar el diseño de las encuestas por muestreo, especialmente de la Encuesta Continua de Hogares y de la Encuesta de Gastos e Ingresos de los Hogares¹³.

Una vez realizada la Fase I, se entendió pertinente no avanzar en los trabajos preparatorios que concretarían el Censo de 2006. Entre las consideraciones contempladas para adoptar esa decisión se destacan precisamente las recomendaciones internacionales y los acuerdos regionales de realizar los censos en años terminados en cero, así como que el recuento de población y viviendas desarrollado en 2004 (Censo 2004 Fase I), había dado respuesta a las urgentes demandas de información que en ese momento reclamaba el país. La postergación del Censo 2006 fue compartida por el Poder Ejecutivo, disponiéndose por Decreto 218/05 del año 2005, la postergación para el año 2010 de la realización del VIII Censo Nacional de Población, IV de Hogares y VI de Viviendas.

En contrapartida, con el objetivo de profundizar en el conocimiento de temas particulares, aspecto no posible de alcanzar mediante un censo, y de aumentar el tamaño de muestra para mejorar la desagregación de información, se decidió llevar a cabo la Encuesta Nacional de Hogares Ampliada (ENHA). A partir de enero de 2006 y por 12 meses, la ENHA sustituye a la tradicional Encuesta Continua de Hogares¹⁴.

La ENHA amplía las temáticas abordadas tradicionalmente. Sin perjuicio de los temas tradicionales —actividad, empleo, subempleo, desempleo, ingresos de los hogares, integrantes del hogar

¹² El artículo 369 de la Ley 13.032, con fecha 7 de diciembre de 1961, dispone el levantamiento de los censos generales de población en la República, al tiempo que establece que los mismos deberán ser renovados por lo menos cada diez años.

¹³ Para mayor detalle véase el sitio web del INEI sobre la Fase I del Censo 2004, [en línea], <http://www.ine.gub.uy/fase1new/objetivos.asp>

¹⁴ Desde el año 1998 hasta el año 2005, la Encuesta Continua de Hogares cubre el área urbana de 5 000 o más habitantes, utilizando como marco muestral el censo de 1996.

y su perfil, equipamiento del hogar, educación y salud—, se incorporaron módulos trimestrales para conocer o profundizar diferentes aspectos sociales, tales como: vivienda, salud, educación, trabajo, tecnologías de la información y la comunicación, políticas sociales, migración interna e internacional, trabajo infantil y familia.

La ENHA utilizó un nuevo marco muestral, que justamente surgió de la Fase I del Censo de Población, Hogares y Viviendas 2004, y que permitió una mayor desagregación geográfica, por cuanto aumentó la cobertura al incorporar a la muestra de hogares las localidades urbanas pequeñas y las áreas rurales, y porque el tamaño de la muestra se multiplicó por cinco. El mayor tamaño de la muestra permitió poner a disposición de los usuarios información sobre el mercado de trabajo con periodicidad mensual.

1. Características metodológicas

El **tipo de relevamiento** fue de derecho y la **metodología de empadronamiento** fue la entrevista directa.

Los **instrumentos del relevamiento** fueron una hoja de control y un cuestionario de vivienda.

Se desarrolló un **sistema informático de gestión integral**, el cual abarcó todas las etapas del proceso; permitió tener bajo control el proceso y realizar el seguimiento de cada cuestionario; y generó indicadores de gestión para cada etapa del proceso, mediante reportes parametrizables.

La duración del operativo permitió medir, evaluar la calidad del proceso de relevamiento de los datos durante todo el operativo y hacer los ajustes necesarios para mejorar la calidad.

Se realizó una encuesta postcensal para evaluar la cobertura de la Fase I del Censo 2004. La encuesta se realizó mediante una muestra aleatoria de zonas censales distribuidas por todo el país. El tamaño de muestra de las áreas o zonas censales se fijó aproximadamente en 1 % del total de las zonas con información según el marco del censo anterior. Por lo tanto, la zona seleccionada en la muestra se relevaba nuevamente, para poder detectar los cambios o errores, en caso que los hubiera.

2. Características conceptuales

La **hoja de control** fue el documento básico en la etapa de relevamiento. Se completó una hoja de control por cada zona, incluso si en ella no había unidades locativas¹⁵. La hoja de control relevó la ubicación geográfica; categoría y nombre de la entidad de población; y dirección y uso de cada una de las unidades locativas¹⁶ (calle, camino, número de puerta, nombre del edificio, bloque, torre o establecimiento, piso, número de apartamento o local, uso principal de la unidad¹⁷, tipo de vivienda y si hay residentes habituales en la vivienda); número de hogares en la unidad; y cantidad de personas en la unidad.

El objetivo fue obtener un listado completo de direcciones principales. En el área rural se diseñó un recorrido graficando la ubicación aproximada de las unidades locativas. Para los establecimientos agropecuarios se registraban sólo las viviendas y no se consideraron otras construcciones en las que no vive nadie.

El **cuestionario de vivienda** relevó todas las viviendas del recorrido, o un local no destinado a vivienda en el que alguien vivía habitualmente. Este cuestionario recolectó datos sobre ubicación geográfica de la vivienda; uso principal de la actual vivienda (particular o colectiva); tipo de vivienda particular y colectiva; residencia habitual de personas; cantidad de hogares en la vivienda; cantidad de personas en la vivienda; y nombre apellido, sexo y edad de todas las personas.

¹⁵ Las zonas censales son las unidades menores identificables en el terreno por límites, naturales o artificiales, de fácil reconocimiento (accidentes geográficos, vías de comunicación, etc.). En el área urbana las zonas coincidían prácticamente con las manzanas y en áreas rurales, con porciones elementales de territorio limitadas por carreteras, caminos vecinales, cursos de agua, etc.

¹⁶ Las unidades locativas son las viviendas o los locales no destinados a viviendas.

¹⁷ En la mayoría de los casos existen signos visibles que permiten identificar claramente si se trata de una vivienda o de un local no destinado a vivienda. Si aparentemente se utiliza sólo como local no destinado a vivienda, interesaba saber si se encuentra en actividad, su actividad principal y muy especialmente si alguien vive habitualmente allí. Si allí vive habitualmente una persona entonces será un local que, a los efectos censales, es utilizado como vivienda.

3. Principales usos de los datos

El principal uso de los datos de la Fase I del Censo 2004 se halla en estrecha relación con la actualización del marco muestral de la Encuesta de Hogares Ampliada que amplía su cobertura debido a la no realización del Censo en el año 2006; la implementación de un archivo de domicilios que incluyó un directorio de todas las viviendas y locales del país; la elaboración de las proyecciones de población de cada uno de los departamentos del país a partir de la nueva población base (revisión realizada en el 2005); y la elaboración de un conjunto de indicadores demográficos.

Además, mediante la implementación de la Fase I del Censo 2004 se obtuvo información sobre la cantidad de población por departamento; la tasa de crecimiento; la distribución espacial de la población; la composición de la población por sexo y edad, en especial el volumen relativo de población de 65 años y más; el porcentaje de población urbana, el tipo de hogar y el tamaño promedio de los hogares; la composición de estos hogares de acuerdo a las edades de sus integrantes; número promedio de personas por vivienda; cantidad de viviendas ocupadas y desocupadas; cantidad de población en viviendas colectivas; y la cantidad de población en asentamientos irregulares, entre otras informaciones.

4. Evaluación del Censo 2004 Fase I

De la implementación de la encuesta postcensal se observó que la cobertura arrojó una omisión de viviendas del 4,5% y de personas de 1,8%. La omisión de viviendas fue superior en el interior del país, mientras que la de la población lo fue en Montevideo.

RECUADRO 6 FASE I DEL CENSO DE POBLACIÓN, HOGARES Y VIVIENDAS DEL URUGUAY 2004

Desde 1963 Uruguay ha cumplido con la realización de censos de población, hogares y viviendas cada diez años.

El **relevamiento** comenzó el 14 de junio de 2004 y se extendió de dos a tres meses. El Censo Fase I contó a todas las personas que viven habitualmente en la República Oriental del Uruguay.

En abril de 2004 se llevó a cabo un **censo piloto** que permitió evaluar la cartografía, el cuestionario censal, la documentación de apoyo y los procedimientos operativos que se encuentran en proceso de definición.

La **estructura de relevamiento** la constituyeron personas que a juicio del Instituto Nacional de Estadística (INE) poseían las condiciones requeridas para la función. Las personas escogidas no podían declinar su concurso, salvo causas justificadas presentadas por escrito ante el INE, para lo cual contaban con un plazo de tres días a partir de la notificación de dicho nombramiento.

La organización de las tareas previstas para la ejecución del Censo Fase I, se realizó en función de los criterios de centralización normativa y descentralización ejecutiva. Para la ejecución de las tareas de recolección de datos, se conformó una infraestructura con funcionamiento descentralizado, en cada una de las divisiones estadísticas de todo el país, apoyándose en la estructura existente de las intendencias municipales.

En cuanto a la **selección y capacitación del personal** (participaron 1.200 personas), la Fase I del Censo contrató personal con conocimiento del área asignada y le asignó primera prioridad a la capacitación. Durante la primera etapa de capacitación se formó a los delegados departamentales, luego, éstos en cada departamento formaron a los supervisores y encuestadores. Se elaboraron manuales y documentación de apoyo.

En cuanto a la **sensibilización** de la Fase I del Censo, el slogan fue: "Contamos Contigo". Las acciones emprendidas para cumplir con este objetivo fueron: avisos en TV, radio y prensa escrita; cartelería callejera en refugios peatonales y transporte colectivo; entrevistas televisivas y radiales con autoridades y equipo técnico del Censo Fase I.

Para la realización del **control de calidad** de la información se comparó con los datos obtenidos en el censo del año 1996 y la verificación del trabajo por muestreo. El método de imputación fue el denominado "hot deck".

La **difusión de los resultados** se realizó en forma de fascículos para todo el país y cada uno de los departamentos que lo conforman. También se elaboraron estudios especiales sobre grupos poblacionales objetivo como asentamientos, ancianidad, niñez, tablas de mortalidad y proyecciones de población.

Fuente: Elaboración propia de la autora en base a INE (2005 y 2004).

E. La experiencia de la Argentina: el proyecto de Censo de Población y Vivienda 2007

Argentina realizó su último Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas en el año 2001. Las transformaciones que surgieron de la crisis económica y social de 2001 y de los años que se sucedieron, en términos de profundización del empeoramiento de las condiciones de vida de la población y distribución inequitativa de los ingresos, dieron origen a una prematura desactualización de las cifras censales relativas al volumen, distribución espacial de la población y características más coyunturales.

En este marco el país y algunas jurisdicciones se lanzaron a programar y ejecutar una serie de actividades relativas a la obtención de estadísticas actualizadas que permitieran contar con información necesaria para la elaboración de políticas públicas acordes a los nuevos escenarios socioeconómicos que se debían enfrentar.

En el mismo sentido, a partir de la necesidad de contar con datos actualizados acerca de la realidad demográfica y distribución de la población, Argentina se planteó la posibilidad de encarar la realización de un Censo de Población y Viviendas, primero en el año 2006 y luego en el año 2007. Además, se preveía que la información del Censo 2007 generaría una base de datos sólida para encarar las tareas correspondientes al Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010.

En el recuento de actividades realizadas y que se preveía realizar en el Plan Estratégico 2007-2011 del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) de Argentina, presentado en enero de 2007, se mencionaban el desarrollo de las actividades preparatorias para la ejecución del Censo de Población y Viviendas 2007 (INDEC, 2007a).

El **objetivo general** del Proyecto Censo de Población y Vivienda 2007, en el que se trabajó desde el año 2005, era proveer de datos actualizados sobre la magnitud y principales características de los hogares y de la población en el período intercensal, que permitan evaluar las estadísticas continuas; revisar y ajustar las proyecciones y estimaciones de población; actualizar los marcos de hogares para uso del muestreo estadístico; y responder con información actualizada a los usuarios públicos y privados. Asimismo se presenta la necesidad de lograr estimaciones demográficas actualizadas permanentemente mediante la integración de censos, conteos, datos de registro y encuestas permanentes, especiales y postcensales del INDEC.

Por otra parte, se esperaba que a partir del Censo 2007 se actualizara el diagnóstico de la situación demográfica de la Argentina y las proyecciones y estimaciones de población; se elaborara un archivo de domicilios; se diseñara una base de datos para usuarios en formato REDATAM; y se emplearan estos resultados para organizar el Censo 2010.

A pesar del avance del desarrollo del proyecto, el Censo de Población y Viviendas 2007 no se realizó y el INDEC optó por continuar trabajando en la preparación del Censo 2010.

F. La experiencia de la República Dominicana: formulación del Plan de Proyecto para el Desarrollo del Censo Intercensal

El Plan Estratégico 2005-2010 de la República Dominicana incluye la formulación del Plan de Proyecto para el Desarrollo del Censo Intercensal (ONE, 2005a). El mismo consistió en desarrollar un el marco conceptual, la metodología, las normas, los instrumentos, el presupuesto y el plan operativo del Proyecto Censo de Población a mitad de ciclo y los marcos para los censos económico y agropecuario.

Este censo se llevaría a cabo con una innovación metodológica que consiste en que, al mismo tiempo que se realizar el censo, se van a establecer dos marcos de lista, uno para identificar las unidades económicas según tipo y otro para identificar las unidades de producción agropecuaria.

Los objetivos generales del censo son:

- Identificar viviendas, hogares y sus características y los datos poblacionales de sexo, edad, residencia urbano-rural, parentesco, educación, actividad, migración reciente, fecundidad y mortalidad.
- Un marco de lista de los establecimientos económicos según número de empleados, ubicación y tipo, a saber, industriales, comerciales y de servicios.
- Un marco de lista de las unidades de producción agropecuaria según ubicación, tamaño, tipo de cultivo, superficie cultivada y tenencia, así como información sobre ganado menor y mayor.

La realización de un censo intercensal obedece principalmente a la necesidad de disponer de un recuento exhaustivo y actualizado de la población, las viviendas y los hogares a mitad del periodo censal para conocer la evolución del comportamiento de variables demográficas sobre estructura, movilidad y crecimiento poblacional (sexo, edad, lugar de residencia, estado conyugal, migración, fecundidad y mortalidad), así como el comportamiento de las variables sociales educación y actividad.

Se prevé que este censo intercensal, además de suplir al país de información sociodemográfica básica para cada una de las demarcaciones geográficas del país, supliría los insumos de base para la actualización de las proyecciones nacionales y subnacionales de población, así como para proyecciones sectoriales sobre empleo y educación. De manera particular, este censo intercensal pretendía dar respuesta a las necesidades del gobierno de disponer de información poblacional actualizada para la distribución de recursos financieros a los municipios, la cual se realiza en función del número de habitantes.

El proyecto contiene siete componentes que refieren a la elaboración de cada uno de los elementos necesarios: diagnóstico y análisis de las normas, procedimientos y procesos de censo de población, diseño de la boleta de recolección de datos, manual de métodos, procesos, normas y marco conceptual, determinación de los universos, plan operativo del proyecto, plan de difusión, y plan de capacitación. A la vez no incluye la formulación ni las operaciones de campo del censo de población y vivienda, económico y agropecuarios (ONE, 2005b).

El último censo de población y viviendas de la República Dominicana corresponde al año 2002 y se prevé que el próximo censo se realice en noviembre del año 2010.

IV. Censo intercensal: gasto o inversión

El costo de los censos tiene implicaciones financieras importantes, debido a la magnitud de los recursos que se requieren para su implementación. Justamente en el costo actual tiene gran incidencia el aumento de la demanda de información, en especial la información más detallada y a menor nivel de desagregación geográfica. Tal como se ha mencionado, como resultado de las políticas de descentralización en la administración del Estado, se ha producido un incremento de la demanda de datos en los ámbitos regional y local; y por la otra, se ha intensificado el interés del sector privado —organizaciones no gubernamentales, universidades o empresas productivas— en investigar ciertos aspectos en mayor profundidad (Chackiel 2002, p. 56).

Un censo habitualmente implica una elevada proporción en la asignación de recursos económicos del presupuesto nacional concentrados en un año censal. En varias oportunidades los países de la región, debido a dificultades presupuestarias, no han tenido siempre a disposición y oportunamente los fondos suficientes para todas las etapas de las operaciones pre y postcensales, con frecuencia en desmedro de la exactitud y utilidad de los resultados.

En este sentido, y como ha quedado demostrado en algunas experiencias de los países de la Región, el censo intercensal podría permitir anticipar y fortalecer parte de las tareas precensales del siguiente censo de población y viviendas y por ende contribuiría a disminuir el presupuesto correspondiente a éste.

En cuanto al costo de los operativos censales, es sabido que es muy difícil conocer el verdadero valor y menos aún hacer comparaciones entre países. Cada nación posee diferente criterio en la elaboración del presupuesto y en el costo definitivo del mismo. Algunos países incluyen sólo los gastos extraordinarios y otros suelen incluir todos los gastos, inclusive los que forman parte de las tareas habituales de los institutos de estadística. Sin embargo, los valores que se conocen se podría decir que

los censos en la región varían entre uno y cinco dólares por persona, alcanzando un promedio de 3 dólares per cápita (Chackiel 2002, p. 56).

En este marco, según la información obtenida a través de diferentes fuentes, no siempre de carácter oficial, el costo estimado de los conteos intercensales de población y viviendas o relevamientos similares varían entre los 50 centavos de dólar (Censo Fase I de Uruguay 2004) y dos dólares (conteos de México o Brasil¹⁸).

El II Censo de Población y Vivienda 2005 de México tuvo un costo aproximado de 194 millones de dólares¹⁹, implicando aproximadamente dos dólares por persona, el 40 por ciento de los censos realizados en año 2000²⁰ y 2010²¹.

En el caso de Brasil, para la operación conjunta del Censo Agropecuario y Censo de Población en 2007, la previsión de gasto total solicitado por el IBGE fue de cerca de R\$ 600 millones²². Sin embargo, de los R\$ 493 millones estimados para 2007²³, sólo cerca de R\$ 335 millones fueron incluidos en el proyecto de presupuesto enviado por el Poder Ejecutivo al Congreso²⁴. De estos datos se deduce que el costo estimado total fue de aproximadamente 232 millones de dólares, lo que equivale aproximadamente a dos dólares por persona (1,84 si se considera el total de la población efectivamente contada y 2,13 dólares si se considera la población contada y estimada). Estos guarismos ponen de manifiesto que el Censo 2007 y el Censo Agropecuario alcanzaron aproximadamente el 25 por ciento del total del costo previsto para el Censo 2010 de 900 millones de dólares²⁵.

Por su parte, el costo de la Fase I del Censo 2004 fue de 1 millón y medio de dólares²⁶, lo que equivale a medio centavo de dólar por persona. En este caso y según las proyecciones de lo que costará en Censo 2010, la Fase I representa aproximadamente sólo el 15 por ciento de lo que costará el próximo Censo²⁷.

El Censo 2005 de Perú tenía un presupuesto total de 32 millones de dólares, distribuidos en 18 millones de dólares destinados al levantamiento universal del año 2005 (INEI 2005), y aproximadamente 2 millones de dólares por año para la realización de la ENCO hasta el año 2013 (INEI, 2004). Considerando sólo el costo previsto para el operativo universal, como la estrategia más similar al conteo intercensal, el valor del conteo per cápita del Censo 2005 fue de poco más de medio dólar. Por su parte, debido a que el censo llevado a cabo dos años después se apoyó en la actualización cartográfica que resultó del Censo 2005, el valor per cápita del Censo 2007 fue apenas un poco menor al Censo 2005.

En síntesis, debido a las distintas características conceptuales, metodológicas, y en especial tecnológicas, que pueden asumir los conteos de población y vivienda, no resultan muy atinadas las comparaciones entre países y menos aún las generalizaciones; sin embargo, cabe mencionar que la

¹⁸ El costo del Censo de Población 2007 de Brasil incluye el costo del Censo Agropecuario.

¹⁹ De acuerdo con el presidente del INEGI, Gilberto Calvillo Vives, el Segundo Censo de Población y Vivienda 2005 tuvo un costo de 1 780 millones de pesos, monto que abarca la aplicación de 28 millones de cuestionarios a la población de los 2 451 municipios, 281 962 localidades rurales y 4 041 urbanas, informó. Información extraída del periódico *La Jornada*, Ciudad de México 07-10-2010 [en línea] <http://www.jornada.unam.mx/2005/10/07/049n3soc.php>. El cálculo en dólares se realizó a partir de la cotización en dólares del peso mexicano en octubre de 2005.

²⁰ Información extraída de INEGI, "Perspectiva del XIII Censo de Población y de Vivienda del año 2010 de México", [en línea] http://unstats.un.org/unsd/demographic/sources/census/2010_PHC/Mexico/Mexico-es.pdf.

²¹ Información extraída del periódico *El Informador*, Guadalajara, 20-01-2010, [en línea] <http://www.informador.com.mx/mexico/2010/172059/6/en-mayo-censo-de-poblacion-y-vivienda-2010.htm>.

²² Equivalentes a 291 millones de dólares.

²³ Equivalentes a 163 millones de dólares, que representan el 70 por ciento del total del presupuesto.

²⁴ Información extraída del sitio web del IBGE sobre el Censo 2007 [en línea] <http://censos2007.ibge.gov.br/orcamento.shtm>. El presupuesto relacionado con el Censo de 2007 y el Censo Agropecuario se calculó considerando todas las etapas en una operación plurianual, con una duración de tres años. La etapa más costosa refiere al relevamiento de los datos, que representa el 70 por ciento de los gastos estimados. Dado que los datos se recogen en el segundo año del proyecto, este es el período de mayor absorción de los recursos.

²⁵ Información extraída del sitio web de noticias *180*, 25-08-2010 [en línea] http://www.180.com.uy/articulo/13529_Brasil-prepara-el-censo-perfecto.

²⁶ Información extraída del periódico *El País*, Montevideo, 30-03-2004 [en línea] http://www.elpais.com.uy/04/03/30/pecono_86850.asp.

²⁷ Información extraída del periódico *El País*, Montevideo, 10-04-2004 [en línea] <http://www.elpais.com.uy/100404/pnacio-480489/nacional/El-CENSO-2010-se-hara-durante-un-mes-a-partir-de-septiembre>.

experiencia de la región pone de manifiesto valores de conteo iguales o inferiores al 40 por ciento del costo de un censo.

En este marco, aun evaluando que los beneficios que provienen de la implementación de un conteo a mitad de período, en términos de obtención de información actualizada, se hallan en equilibrio o armonía con el costo, el análisis que conduce a tal decisión debería transitar otro camino. La decisión de la realización de un conteo intercensal de población y vivienda debería sustentarse en la combinación de la creciente necesidad de información actual y el beneficio de contar en los institutos de estadística con un programa censal, con recursos humanos especializados y permanentes, que se ocupe de evaluar, estudiar y analizar las mejores estrategias metodológicas y conceptuales para brindar la información que el país necesita, no sólo actualizada sino de modo permanente. De este modo, la implementación de un conteo a mitad de período también podría ser el resultado de la necesidad de invertir en la obtención de productos intermedios, tanto para las encuestas a hogares como para otras fuentes de información producidas por el mismo instituto de estadística u otros organismos, como para el censo de la siguiente década.

Al respecto, en la Reunión de Seguimiento a los Avances de la Preparación de los Censos de la década de 2010 en América Latina, el Grupo de Trabajo sobre Censos de la CEA-CEPAL manifestó que para dimensionar la importancia de un censo bien ejecutado era necesario considerar que una aplicación imprecisa provocaba estimaciones también imprecisas que con el paso de los años desviarían los recursos. El error de estimación podía, entonces, superar el costo del censo. En este marco es que surge la idea de hacer conteos intercensales, que arrojarían dos beneficios: por una parte, permitirían mantener actualizados los datos básicos, y por otra, permitirían retener en las instituciones encargadas a las personas con experiencia censal, debido a la constancia del ejercicio (CEPAL, 2009, p. 3).

V. Algunos lineamientos para la realización de conteos intercensales en América Latina

Hasta el momento la mayoría de los países de América Latina viene realizando censos cada diez años. Conforme las demandas existentes de información, en especial actualizada, oportuna y para áreas geográficas de menor nivel de desagregación, esta periodicidad censal ya no resulta suficiente. La década se ha transformado en un periodo excesivamente largo en momentos en que es imprescindible contar con información actualizada que contribuya a que los programas y acciones de gobierno hagan un uso más eficiente de los escasos recursos presupuestarios.

Con la intención de responder a este nuevo escenario, y de acuerdo a los costos que implica un censo que debe brindar cada vez más respuestas, en los últimos años han surgido otras metodologías de relevamiento que se dieron en llamar “Métodos Alternativos para Censos Demográficos”, a partir de los cuales se compromete la obtención de información para distintos momentos del período intercensal con un presupuesto distribuido en varios años.

Sin embargo, si bien los países de la región se hallan realizando diferentes pruebas al respecto, tal y como ellos lo manifestaron durante la década censal de 2010, aún no se encuentran en condiciones de implementarlos. Por su parte, parece difícil que estas nuevas metodologías respondan plenamente a todos los criterios que envuelven a la información censal, en especial el de simultaneidad y universalidad, por lo que se pone en duda si efectivamente pueden llamarse censos. Asimismo, según la información del Censo 2005 realizado en Perú se conoce que el presupuesto total previsto para los nueve años del proyecto alcanzaban una suma muy superior a la registrada para un censo tradicional, lo que

conduce a reflexionar en torno a la conveniencia económica que resulta de estas nuevas metodologías censales alternativas.

En este marco, se pretende dejar constancia de la relevancia metodológica que adquieren los censos intercensales de población y vivienda para dar respuesta a la creciente demanda de información. El censo a mitad de período censal cumple con los mismos criterios metodológicos de los censos, llevados a cabo históricamente de modo tradicional por los países. La diferencia con los censos viene dada fundamentalmente por la escasa cantidad de preguntas que se incorporan con la consecuente sencillez temática, operativa y económica que ello conlleva.

En materia de recomendaciones referidas a las características que conviene que tengan los censos intercensales de población y vivienda en la región, a continuación se presentan un conjunto de propuestas relativas a los aspectos metodológicos y conceptuales que surgen del análisis de las experiencias de censos intercensales revisados en América Latina.

En el plano legal, se propone que la implementación de los censos intercensales de población y vivienda quede reglamentada o regulada en el marco de la ley de estadística o bien como es el caso del Brasil, en torno a la distribución de partidas presupuestarias de los municipios, a fin de establecer el alcance general, y para obtener los fondos necesarios para todas las actividades previstas en las distintas etapas del censo.

En el plano institucional, se propone que los institutos de estadística incorporen dentro de sus programas censales un subprograma especialmente dedicado al diseño e implementación del operativo del censo a mitad de período. El objetivo general del subprograma debe centrarse en proveer datos actualizados sobre la magnitud y principales características de las viviendas y la población en el período intercensal, que permitan evaluar las estadísticas continuas; revisar y ajustar las proyecciones y estimaciones de población; actualizar los marcos de viviendas para uso del muestreo estadístico; y responder con información actualizada a los usuarios públicos y privados. Asimismo, a través del censo intercensal el instituto podrá confirmar o rectificar las hipótesis demográficas de las proyecciones brindadas a partir de los datos del último censo nacional.

Entre los objetivos específicos debe plantearse la posibilidad de satisfacer las crecientes demandas de información demográfica básica actualizada por parte de las áreas de gobierno local (municipios y comunas); desestimar las demandas que pueden emerger por implementar censos subnacionales en el período intercensal; capitalizar los recursos técnicos y tecnológicos del censo inmediatamente anterior actualizando los listados y registros existentes en medio magnético; generar una base de datos básicos para el desarrollo de sistemas de información para el nivel local; mejorar la capacidad de gestión institucional a través de la sensibilización de las autoridades nacionales, provinciales y municipales; y fortalecer el sistema estadístico nacional y regional con vistas a la siguiente ronda censal.

La propuesta metodológica y conceptual de censo a mitad de período se basa principalmente en la implementación de un operativo que sin dejar de cumplir con el objetivo primordial sea lo más sencillo y económico posible. En este sentido, la estrategia alude a recoger un repertorio de datos mínimos destinados a suministrar en el corto plazo un inventario de dos tipos de unidades básicas: la población y las viviendas.²⁸

Como metodología de relevamiento, se sugiere que cada país utilice la misma estrategia que viene utilizando tradicionalmente en los censos o bien, a modo de ensayo, la que pretende utilizar en el siguiente censo. Las experiencias de algunos países indican que el censo a mitad de período puede convertirse en una excelente oportunidad para aplicar nuevas metodologías y tecnologías censales factibles de ser replicadas en la siguiente ronda censal (tipos de censos, uso de muestra, uso de nuevas tecnologías, elaboración de archivos de domicilios, implementación de nuevos instrumentos de recolección de datos, etc.).

²⁸ Siendo un concepto de difícil medición, la contabilización de los hogares censales en el censo deberá ser evaluada en función de las necesidades de cada uno de los países.

Sin embargo, a partir de la evaluación de las experiencias de los censos intercensales llevados a cabo por los países de América Latina, merecen especial atención algunos aspectos conceptuales y metodológicos que interesa resaltar.

Dado que una de las principales características y fortalezas del censo de población y vivienda se halla en su escaso contenido temático, para economizar costos y tiempo de obtención de resultados se sugiere un cuestionario simple y breve que contenga sólo variables precodificadas o bien un número muy reducido de preguntas codificables. El contenido temático del censo intercensal de población y vivienda debe ser el resultado de la combinación de la evaluación de las necesidades de información no sólo a nivel nacional sino para niveles geográficos locales, tratando de satisfacer las necesidades de información demográfica y social prioritaria del país; el estado y calidad de los registros e información existente; y las posibilidades presupuestarias. Entre los temas prioritarios se deben considerar aquellas variables que informen sobre la estructura y la dinámica de crecimiento de la población y las viviendas; identificar grupos de población y situaciones que sólo pueden ser detectadas mediante censos; y que a la vez son de fácil captación por los censistas y para los informantes. También se debe intentar asegurar la comparabilidad conceptual y metodológica con las variables incluidas tradicionalmente en censos y censos anteriores.

En este sentido, se propone un único cuestionario de tipo básico y universal que sólo contenga aquellas preguntas capaces de captar la información imprescindible para cada país, que simplifique la capacitación, reduzca la cantidad de censistas, y permita disponer mejor a la población.

Se estima que un censo intercensal de población y vivienda debe contener al menos las siguientes preguntas²⁹:

- Relación de parentesco
- Sexo
- Edad
- Lugar de residencia habitual (si el censo fuera de hecho)
- Lugar de nacimiento (incluyendo año de llegada para los extranjeros)
- Lugar de residencia 5 años antes

La relación de parentesco es la relación entre cada miembro del hogar y quien ellos hayan designado como jefe o jefa del mismo. Se refiere tanto a las relaciones de parentesco (sean consanguíneas o no) como a las relaciones de amistad, de trabajo o de otro tipo; y el objetivo es obtener información sobre la estructura familiar, además de ordenar a los miembros del hogar.

Uno de los principales objetivos del censo es proveer datos estadísticos actualizados sobre la magnitud y características básicas de la población a nivel nacional, jurisdiccional y de áreas menores. La información sobre sexo y edad se torna imprescindible para identificar grupos poblacionales específicos para la ejecución de políticas sectoriales, focales, regionales y locales; y es un insumo para la elaboración de indicadores sociales y económicos, junto con la información proveniente de otras fuentes. Asimismo, contar con información de edad es indispensable para el análisis demográfico y la elaboración de proyecciones y estimaciones de población, entre otros productos.

El lugar de residencia habitual se refiere al lugar donde la población vive habitualmente en el país o en el extranjero. La definición de la residencia habitual será diferente según cada país y esta pregunta sólo tendrá sentido para los países que realicen censos de hecho. La información es utilizada, en relación con las preguntas sobre el “lugar de nacimiento” y el “lugar de residencia en una fecha especificada del

²⁹ Se advierte que la decisión sobre las variables a incluir debe ser el resultado del análisis y evaluación de cada uno de los países a partir de sus necesidades y estadísticas disponibles. Según sus posibilidades y necesidades, algunos países incluyen variables relacionadas con la medición de indicadores correspondientes a compromisos internacionales o variables que permiten medir indicadores complejos, como pobreza, etc.

pasado”, con el fin de determinar la situación de la migración, de manera de identificar los movimientos que implican un cambio de la residencia habitual sin contabilizar como tales a los movimientos ocasionales (turismo, viajes laborales, etc.).

La pregunta sobre lugar de nacimiento brinda información cuantitativa de los volúmenes de migrantes que al momento del censo sobreviven pero ya no residen en el lugar de nacimiento (migración absoluta). Permite la estimación indirecta de saldos migratorios.

El lugar de residencia en el pasado es la pregunta más eficiente para medir la migración interna. Permite cuantificar el volumen y dirección de la movilidad referidas a un tiempo que no es demasiado largo como para verse afectado por la mortalidad o por nuevos movimientos, ni demasiado corto como para confundirla con los movimientos estacionales o temporales. Con esta información se pueden identificar inmigrantes, emigrantes, migrantes, corrientes migratorias, saldos migratorios áreas de atracción y de rechazo. Asimismo permite estimar tasas de migración de período (tasas de emigración, de inmigración, de migración bruta y neta).

En cuanto a la información relativa a las viviendas, se propone también un conjunto mínimo de preguntas básicas como tipo de vivienda (particular o colectiva según diferentes tipos de cada una de ellas), condición de desocupación y cantidad de personas que habitan en la vivienda. Estas preguntas tienen el objetivo central de contabilizar la cantidad de viviendas particulares y colectivas que constituyen el parque habitacional, su caracterización básica según tipo de vivienda y condición de ocupación, y proporcionar insumos para el cálculo del déficit habitacional, a nivel nacional, provincial y distintos niveles de desagregación territorial. La identificación de la condición de ocupación proporciona un dato básico de la incidencia de las viviendas deshabitadas.

Por su parte, para aquellos países que aún no cuentan con un archivo de domicilios exhaustivo y universal se propone su implementación en oportunidad de la realización de un censo a mitad de período. El archivo de domicilios, es un registro de direcciones que funciona como un inventario preciso y actualizado de todas las unidades de habitación existentes en el país (INDEC, 2007b). Su funcionamiento pleno incluye la vinculación con otras informaciones disponibles en base de datos georeferenciados. Una vez finalizado el censo, el archivo de domicilios podría ser actualizado por operativos de campo con otros fines y revisado en forma exhaustiva con un recorrido *ad hoc* con una periodicidad definida.

El relevamiento de las direcciones se realiza mediante la implementación de un instrumento de recolección diseñado especialmente para que en cada fila se detalle una dirección, y por lo tanto una unidad o local de habitación³⁰. Quedará para cada país la decisión de adicionar al archivo todos los edificios independientemente de su uso, es decir el censo de locales o establecimientos comerciales, edificios públicos, etc.

En el mismo sentido, y en consonancia con las potencialidades del uso de dispositivos móviles para el levantamiento de la información, éste es otro de los aspectos que se pueden implementar por primera vez en un censo a mitad de período. Considerando que otra de las fortalezas de los censos de mitad de período debe radicar en la oportunidad de los datos, contar con dispositivos móviles, no sólo favorece la etapa de relevamiento sino también las posteriores, relacionadas con el procesamiento y la calidad de la información. El uso de dispositivos móviles permite obtener información de buena calidad en un tiempo más breve; en especial si las preguntas incluidas no requieren de procedimientos complejos de evaluación de calidad, consistencia y codificación.

Asimismo, a través del uso de dispositivos móviles se puede obtener información georeferenciada que, a la vez, mediante la incorporación de un sistema de gestión de control y supervisión de campo, permita controlar la cobertura y la calidad de modo simultáneo al levantamiento de los datos.

³⁰ Habitualmente el instrumento de recolección se conoce con el nombre de hoja de recorrido, hoja de ruta, planilla de recorrido o inventario.

Otra de las fortalezas del censo intercensal debe radicar en la oportunidad de los datos, por lo que es importante que los países aspiren a tener resultados en un tiempo no superior a los seis meses posteriores a la finalización del relevamiento censal. La difusión de los resultados en tiempo y forma viene a cumplir con el ciclo del proceso de producción del dato que tiene como objetivo responder a la demanda para lo que fue producido.

Por último, considerar el costo de los censos intercensales como un costo adicional que se debe sumar al presupuesto censal de la década no constituye la mejor táctica para los gobiernos. El censo de población y vivienda debe ser considerado como parte del programa censal, de modo que este relevamiento constituya una de las principales inversiones que permita anticipar y fortalecer las tareas previas del siguiente censo de población y viviendas y por ende contribuir a disminuir sistemáticamente el presupuesto censal correspondiente a la próxima década.

Bibliografía

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2009), *Seguimiento de avance de la preparación de la Ronda de Censos 2010 en América Latina: Taller del Grupo de Trabajo CEA/CEPAL* (LC/L.3090), Santiago de Chile, CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas.
- Chackiel, Juan (2002), “Los censos en América Latina: nuevos enfoques”, *Notas de Población* No. 75 (LC/G.2186-P), Santiago de Chile, CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.77.
- Giusti, Alejandro (2007). “Censos modernos: 1960, 1970, 1980, 1991, 2001”, en Torrado, Susana (comp.), *Población y bienestar en la Argentina del primero al segundo Centenario. Una historia social del siglo XX*, Tomo I, Serie Estudios del Bicentenario, Buenos Aires, editorial Edhasa.
- Gobierno de México (2005), “Decreto por el que se declara de interés nacional la preparación, organización, levantamiento, integración, generación de bases de datos, tabulación y publicación de del II Censo de Población y Vivienda 2005”, *Diario Oficial*, 21 de septiembre, México D.F.
- Guzmán, José Miguel y Susana Schkolnik (2002), “América Latina: los censos del 2000 y el desarrollo social”, *Notas de Población* No. 75 (LC/G.2186-P), Santiago de Chile, CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.77.
- IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) (2008), *Censos 2007. Innovaciones e impactos en los sistemas de informaciones estadísticas y geográficas de Brasil*, Rio de Janeiro, IBGE.
- ____ (2007a), “Aspectos da Contagem da População 2007”, Rio de Janeiro, IBGE, [en línea] <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/contagem2007/aspectos.pdf>.
- ____ (2007b), “Metodologia de Estimación do Número de Moradores em Domicílios Fechados”, Rio de Janeiro, IBGE, [en línea] http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/contagem2007/estimacao_fechados.pdf.
- ____ (2007c), “Metodologia das estimativas das populações de 128 municípios e distrito federal para 2007”, [en línea] http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/contagem2007/metodologia_estimativas.pdf
- ____ (2007d), *Contagem da População 2007*, Rio de Janeiro, IBGE.
- INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos) (2007a), *Plan Estratégico 2007-2011*, Buenos Aires, INDEC.

- ___ (2007b), “Enfoques alternativos para ejecutar censos de población y vivienda: reflexiones desde la Argentina hacia el Censo 2010”, documento presentado a la Reunión de trabajo del Grupo Censos de la CEA-CEPAL, “Ronda de Censos 2010. Una visión armonizada”, 11 al 14 de junio, Santiago de Chile.
- INE (Instituto Nacional de Estadística del Uruguay) (2005), *Memoria Anual 2005*, Montevideo, INE.
- ___ (2004), *Censo Fase I: resumen ejecutivo*, Montevideo, INE.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía de México) (2008), *II Censo de Población y Vivienda 2005. Depuración y congruencia de la información*, Aguascalientes, México, INEGI.
- ___ (2005), *II Censo de Población y Vivienda 2005. Características metodológicas y conceptuales*, Aguascalientes, México.
- ___ (2003), *Memoria del Censo de Población y Vivienda 1995*, México D.F., INEGI.
- INEGI/IBGE (Instituto Nacional de Estadística y Geografía de México/ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) (2005), “Segundo Seminario sobre Métodos Alternativos para Censos Demográficos: Reseña”, Aguascalientes, México, INEGI e IBGE, [en línea] <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/ eventos/metodos%20alternativos/resena/ResenaFinal.pdf>
- INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática del Perú) (2007), “Censo Nacional de Población y Vivienda. Experiencia del Perú 2005”, documento presentado a la Reunión de trabajo del Grupo Censos de la CEA-CEPAL, “Ronda de Censos 2010. Una visión armonizada”, 11 al 14 de junio, Santiago de Chile.
- ___ (2005), *Conozcamos los Censos Nacionales*, Cartilla Informativa N° 2, Abril, Lima, INEI.
- ___ (2004). “El Censo Continuo en el Perú 2004-2013”, Lima, INEI.
- Massé, Gladys (2011), “Documento metodológico guía para la elaboración de un proyecto censal”, en CEPAL/CELADE (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía), *Los censos de 2010 y las condiciones de vida* (LC/L.3282-P), Serie *Seminarios y Conferencias* No. 60, Santiago de Chile, CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.11.II.G.7.
- ___ (2005). “Reflexiones acerca de las Metodologías Alternativas de Medición Censal”, ponencia presentada en las VIII Jornadas Argentinas de Estudios de Población, 12 al 14 de octubre de 2005, Tandil, Argentina.
- Morán Flores, Gaspar (2007), “Censo tradicional y su futuro censo alternativo. Experiencia del Perú 2005”, documento presentado a la Reunión de trabajo del Grupo Censos de la CEA-CEPAL, “Ronda de Censos 2010. Una visión armonizada”, 11 al 14 de junio, Santiago de Chile.
- Naciones Unidas (2007), *Principios y Recomendaciones para los Censos de Población y Vivienda. Revisión 2*, enviado por el grupo de Expertos de las Naciones Unidas del Programa Mundial de Censos de Población y Vivienda del 2010, Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas.
- ONE (Oficina Nacional de Estadística de la República Dominicana) (2005a), Plan Estratégico 2005-2010, Santo Domingo, ONE.
- ___ (2005b). “Formulación del Plan de Proyecto para el Desarrollo del Censo Intercensal”, Documento de Proyecto V 1.1, Santo Domingo [en línea] http://www.pro-reforma.gov.do/productos_componente2/A7%20-%20Piloto%20Mejoras%20Institucionales/ONE/C2-A7-16/C2-A7-01%20Plan%20Operativo%20formul.censo%20poblacional%20%20ONE.pdf.
- Quispe Calmett, Eliana C. y otros (2007), “Censos Nacionales 2005: X de Población y V de Vivienda. Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda”, ponencia presentada al Quinto Curso Regional sobre Estadísticas de Población, Agosto-Septiembre, Buenos Aires.
- Sanín Ángel, H. (2010), El Censo de Población en Colombia, ponencia presentada al evento “Tener en cuenta a todos y todas”, Día Mundial de la Población. 15 de Julio, Bogotá [en línea] http://www.dane.gov.co/files/noticias/Dia_poblacion_Hector_Sanin.pdf.
- Tacla, Odette (2009) “Informe del desarrollo del componente sobre Censos Alternativos”, documento presentado al Taller del Grupo de Trabajo CEA/CEPAL, “Seguimiento de avance de la preparación de la Ronda de Censos 2010 en América Latina”, Santiago de Chile, 3 al 5 de junio.



NACIONES UNIDAS

Serie

C E P A L

manuales

Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en

www.cepal.org/publicaciones

67. Censo intercensal de población y vivienda (LC/L.3301-P), N° de venta: S.11.II.G.22, (US\$ 15.00), 2011.
66. Manual del usuario del Observatorio de Comercio e Integración de Centroamérica, José Durán Lima, Andrés Yáñez y Mariano Álvarez (LC/L.3289-P), N° de venta: S.11.II.G.11, (US\$ 15.00), 2011.
65. Gasto social: modelo de medición y análisis para América Latina y el Caribe (LC/L.3170-P), N° de venta: S.09.II.G.145, (US\$ 15.00), 2010.
64. Metaevaluación en sistemas nacionales de inversión pública, Juan Francisco Pacheco (LC/L.3137-P), N° de venta: S.09.II.G.113 (US\$ 15.00), 2009.
63. Evaluación de inversiones bajo incertidumbre: teoría y aplicaciones a proyectos en Chile, Eduardo Contreras (LC/L.3087-P), No de venta: S.09.II.G.73 (US\$ 15.00), 2009.
62. La economía de los ingresos tributarios. Un manual de estimaciones tributarias, Fernando R. Martín (LC/L.3047-P), No de venta: S.09.II.G.49 (US\$ 15.00), 2009.
61. Guía metodológica para desarrollar indicadores ambientales y de desarrollo sostenible en países de América Latina y el Caribe, Rayén Quiroga Martínez (LC/L.3021-P), No de venta: S.09.II.G.45 (US\$ 15.00), 2009.
60. Directrices para la elaboración de módulos sobre envejecimiento en las encuestas de hogares, CELADE (LC/L.2969-P), N° de venta: S.08.II.G.81, (US\$ 15.00), 2008.
59. Técnicas de análisis regional, Luis Lira, Bolívar Quiroga (LC/L.2884-P), N° de venta: S.08.II.G.21(US\$ 15.00), 2009.
58. Manual metodológico de evaluación multicriterio para programas y proyectos, Juan Francisco Pacheco, Eduardo Contreras (LC/L.2957-P), No de venta: S.08.II.G.71 (US\$ 15.00), 2008.
57. Manual de presupuesto plurianual, Roberto Martirene (LC/L.2829-P), No de venta: S.07.II.G.153 (US\$ 15.00), 2007.
56. Indicadores ambientales y de desarrollo sostenible: avances para América Latina y el Caribe, Rayén Quiroga Martínez (LC/L.2771-P), No de venta: S.07.II.G.108 (US\$ 20.00), 2007.
55. Potencialidades y aplicaciones de los datos censales: una contribución a la explotación del Censo de Población y Vivienda de Nicaragua 2005, CELADE (LC/L.2786-P), No de venta: S.07.II.G.119, (US\$ 15.00), 2007.
54. Las cuentas nacionales: lineamientos conceptuales, metodológicos y prácticos, Michael Sérurier (LC/L.2765-P), No de venta: S.07.II.G.101, (US\$ 15.00), 2007.
53. El modelo GTAP y las preferencias arancelarias en América Latina y el Caribe: reconciliando su año base con la evolución reciente de la agenda de liberación regional, Andrés R. Schuschny, José E. Durán y Carlos J. de Miguel (LC/L.2679-P), N° de venta: S.07.II.G.29, (US\$ 15.00), 2007.
52. Modelo de análisis del impacto social y económico de la desnutrición infantil en América Latina (LC/L.2650-P), N° de venta: S.06.II.G.175, (US\$ 15.00), 2006.

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@cepal.org.

Nombre:

Actividad:

Dirección:

Código postal, ciudad, país:

Tel.:..... Fax:.....E.mail:.....

C

onteo intercensal
de población y vivienda



S1100077 • Marzo de 2011
ISBN 978-92-1-323488-4 • S.11.II.G.22
E-ISBN 978-92-1-054556-3
Copyright © Naciones Unidas 2011
Impreso en Naciones Unidas - Santiago de Chile

