

NACIONES UNIDAS

PROPIEDAD DE  
LA BIBLIOTECA

C. 2



CONSEJO  
ECONOMICO  
Y SOCIAL



LIMITADO

ST/ECLA/Conf.32/L.16  
22 de abril de 1968

ORIGINAL: ESPAÑOL

SEMINARIO SOBRE ORGANIZACION Y  
LEVANTAMIENTO DE CENSOS DE POBLACION  
Y HABITACION PARA AMERICA LATINA

Organizado por la Comisión Económica para América Latina, la Oficina de Estadística y la Oficina de Cooperación Técnica de las Naciones Unidas, con la colaboración del Instituto Interamericano de Estadística, el Centro Latinoamericano de Demografía y la Oficina de Censos de los Estados Unidos.

Santiago, Chile, 20 al 31 de mayo de 1968

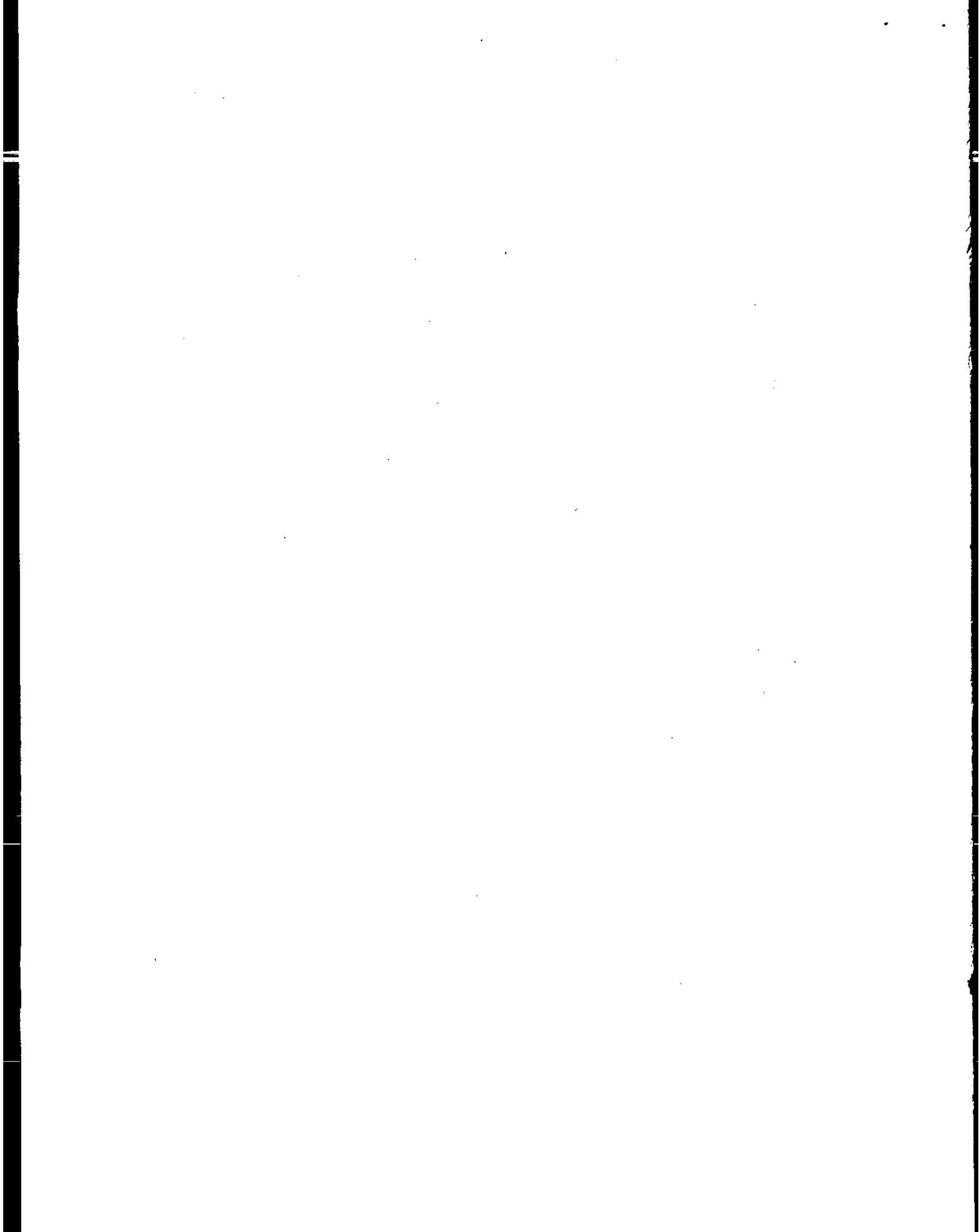
EL CENSO EXPERIMENTAL DE POBLACION Y HABITACION DEL  
DISTRITO MUNICIPAL SABANA GRANDE DE PALENQUE  
17-18 JULIO 1963 PLANIFICACION  
Y ORGANIZACION

Documento presentado por la Oficina Nacional  
de Estadística de la República Dominicana



## INDICE

	<u>Página</u>
1. Antecedentes .....	1
1.1 Breve reseña de los censos dominicanos .....	1
1.2 Plan para el Censo Nacional de la Población y habitación de enero de 1970 .....	2
2. Objetivos y limitaciones del presente documento .....	3
3. Plan para el Censo Experimental de Sabana Grande de Palenque de julio de 1968 .....	4
3.1 Cobertura .....	4
3.2 Fases del Censo .....	5
3.3 Plan de Tabulaciones .....	6
3.4 Documentación .....	7
3.5 Preparación de Personal .....	8
3.6 Zonificación .....	9
3.7 Propaganda .....	10
3.8 Administración .....	10
4. Conclusiones .....	11
Anexo I .....	13



## 1. Antecedentes

### 1.1 Breve reseña de los censos dominicanos

Desde la antigüedad, en diversas regiones del mundo se ha recurrido a las investigaciones censales para conocer aspectos de la vida social, aunque con finalidades limitadas a asuntos militares y tributarios. Sólo en las últimas décadas este género de investigaciones se ha transformado en una evaluación demográfica científica de los pueblos.

Hay antecedentes que demuestran que en 1606 y en 1812 se efectuaron intentos censales con fines de control tributario, en la parte oriental de la Isla de Santo Domingo, entonces bajo el dominio español. Ya como Estado independiente, después de 1844, se levantaron en el país varios censos parroquiales y regionales, pero ninguno tuvo alcance nacional.

El Primer Censo Nacional de Población, Viviendas y Agropecuario tuvo lugar en 1920, durante el período de la intervención norteamericana; y el Segundo, quince años después, en 1935, que cubrió los mismos aspectos que el anterior y tuvo el mérito de haber adoptado por primera vez los lineamientos básicos de los censos modernos.

El Tercer Censo Nacional de Población y Viviendas se levantó el 6 de agosto de 1950, cuando ya se contaba con los servicios de algún personal técnico del país, especializado en el exterior. Este censo tuvo lugar en cumplimiento de la Ley No. 313 de 1943 y se llevó a cabo dentro del Programa del Censo de las Américas aprobado por Resolución del Primer Congreso Demográfico Interamericano reunido en México, en 1943, que se celebró bajo el patrocinio del Instituto Interamericano de Estadística, la Organización para la Agricultura y la Alimentación, la Unión Panamericana y la Oficina Internacional del Trabajo.

El Cuarto y último Censo Nacional de Población y Viviendas levantado hasta la fecha tuvo lugar el 7 de agosto de 1960 y se caracterizó no sólo por haber contado con un presupuesto regular y un grupo de funcionarios nacionales experimentados, sino también con ayuda económica extranjera y asesoría técnica de organismos internacionales.

A manera de juicio sobre dichos censos es grato decir que un examen de las publicaciones respectivas revela sucesivo perfeccionamiento. Los dos más recientes, además, se guiaron por las recomendaciones internacionales, de manera que es posible afirmar que el país forma parte de la "gran familia censal americana".

/No obstante,

No obstante, forzoso es advertir que en ninguno de ellos se llevó a cabo el proceso de recenseo o verificación censal, de modo que es muy difícil formular juicios concretos sobre la integridad del empadronamiento.

El Gobierno Nacional tiene el firme propósito de mejorar la calidad de los resultados de los próximos censos nacionales, consciente de la importancia de esta herramienta administrativa para lograr una adecuada planificación de sus acciones en materia económica y social. Con este fin, ya ha iniciado la preparación del próximo Censo Nacional de Población y Habitación que proyecta levantar en enero de 1970 conjuntamente con el Agropecuario; y como parte de esta preparación, ha programado también, para julio de 1968, la realización de un censo experimental en el Distrito Municipal de Sabana Grande de Palenque, para capacitar personal, ensayar tipos de organización y procedimientos y probar el cuestionario censal y demás documentos.

#### 1.2 Plan para el Censo Nacional de Población y Habitación de enero de 1970

En julio de 1967, la Oficina Nacional de Estadística preparó el primer plan general para levantar el Censo Nacional de 1970, con la colaboración de un asesor de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Este plan ha sido objeto de dos revisiones para redistribuir las operaciones en el tiempo, en vista de la demora en iniciar su ejecución y para ajustar el presupuesto, en consideración a la estrechez de la Caja Fiscal. A la fecha de la preparación de este documento, dicho plan se encuentra sometido a la consideración de Su Excelencia el Presidente de la República y se espera su aprobación en las próximas semanas. Su texto definitivo figura como Anexo I.

La fecha del próximo Censo Nacional, enero de 1970, se ha elegido teniendo en cuenta ineludibles razones de política interna. En mayo de ese año habrá elecciones generales, para lo cual la Junta Central Electoral necesita en marzo anterior, cifras actualizadas de población, globales y desglosadas según la división político-administrativa del país. Tales cifras serán proporcionadas con carácter oficial por dicho Censo.

/En el

En el cumplimiento de la tarea censal que se ha trazado, tanto para satisfacer las necesidades nacionales de información como para cumplir los compromisos internacionales del país, el Gobierno Nacional se propone aprovechar la experiencia de los censos anteriores y la que le proporcione el próximo censo experimental y seguir los Principios y Recomendaciones de las Naciones Unidas y del Instituto Interamericano de Estadística.

## 2. Objetivos y limitaciones del presente documento

Este informe persigue describir la forma en que se ha planificado y organizado y se proyecta levantar el Censo Experimental de Sabana Grande de Palenque y la manera en que esta prueba servirá al Censo Nacional de 1970.

Aunque el Gobierno ha decidido que ambos censos sean de población, habitación y agropecuarios a la vez, este documento se refiere sólo a los aspectos de población y habitación, porque el Seminario Censal para el cual ha sido preparado como una contribución (Santiago de Chile, mayo de 1968) no cubrirá los censos agropecuarios.

Vale la pena señalar que el Gobierno ha adoptado tal decisión, en un intento de aprovechar al máximo los recursos disponibles, aún a sabiendas de que el censo agropecuario no tiene casi relación con los de población y habitación y de que ella no coincide a cabalidad con la correspondiente recomendación internacional. Sin embargo, si el próximo censo de prueba demostrare que de esa asociación no derivan ventajas apreciables, la Oficina Nacional de Estadística plantearía al Gobierno la conveniencia de modificar la posición adoptada.

Desde otro ángulo, el presente documento se refiere sólo a los procesos de planificación y organización censales y a la etapa de enumeración. Pero, en conformidad con lo solicitado por la División de Estadística de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), no cubre las operaciones de elaboración de los datos.

## /3. Plan

### 3. Plan para el Censo Experimental de Sabana Grande de Palenque de julio de 1968

El primer plan para levantar este Censo de Prueba se preparó conjuntamente con el del Censo Nacional de 1970 y ha seguido idéntica trayectoria, es decir, se ha modificado también dos veces por las razones expuestas en el N° 1.2. La fecha de la enumeración se modificó para evitar que coincidiera con la de la celebración del Seminario Censal de Santiago de Chile, fijándose para esos efectos, los días 17 y 18 de julio de 1968. Al terminarse de preparar el presente informe, el plan, el presupuesto y dicha fecha han sido aprobados por Su Excelencia el Presidente de la República y los fondos están a disposición de la Oficina Nacional de Estadística. El texto definitivo del plan figura como Anexo II.

Es de interés llamar la atención sobre el hecho de que en la preparación del plan censal, así como todo el proceso posterior de organización, se ha puesto especial empeño en seguir los principios y recomendaciones internacionales y las enseñanzas del Censo Experimental de Valdivia, Chile (28 de abril de 1967), en algunas de cuyas etapas de preparación el autor tuvo ocasión de participar.

#### 3.1 Cobertura

Para el Censo de Prueba se seleccionó el Distrito Municipal de Sabana Grande de Palenque, por las siguientes razones: a) tiene sectores urbanos y rurales; b) dista alrededor de 45 kilómetros de la capital, lo que permite participar en su organización y levantamiento a los funcionarios de la Oficina Nacional, sin cambiar de domicilio, y c) posee una población estimada al 1° de julio de 1967 de 6 000 habitantes, número que, por las características del país, se ha considerado suficiente para capacitar el núcleo de funcionarios de la División de Censos, estudiar problemas de organización y ensayar el Cuestionario y demás documentos.

De acuerdo con el reducido tamaño de la población del Distrito, se ha decidido que el censo de cobertura total y que el proceso de recenso o verificación censal se realice en una muestra de las zonas de empadronamiento.

#### /3.2. Fases

### 3.2 Fases del Censo

Considerado globalmente, el Censo de Palenque se desarrollará en tres fases: precenso de viviendas, empadronamiento o enumeración censal y recenso o verificación.

Dichas fases se han planteado claramente como partes de un todo indivisible para precisar, desde el comienzo, la magnitud de la colaboración que se espera de las autoridades locales y los empadronadores. Se pretende que esta idea evite el error en que comúnmente caen los funcionarios y colaboradores locales de estimar que su participación concluye con el empadronamiento, lo que va en desmedro de la calidad del proceso de verificación censal.

El precenso de viviendas tendrá lugar los días 10 y 11 de junio próximo, esto es, treinta y cinco días antes del empadronamiento. Se reconoce que en un censo nacional dicho precenso debe preceder no menos de sesenta días al empadronamiento, pero en este caso particular, la atención prestada a las tareas cartográficas y la exigüidad de la población y del tamaño del área que el censo debe cubrir han hecho permisible y aún recomendable la elección de la fecha anotada.

De acuerdo con los resultados del precenso referido, se evaluará y corregirá el material cartográfico y se determinará la zonificación definitiva distribuyendo equitativamente el trabajo de los empadronadores.

El empadronamiento se llevará a cabo los días miércoles 17 y jueves 18 de julio próximo. Deliberadamente se han elegido dos días, no festivos, para evitar la enumeración de cierta población flotante, ya que el Distrito de Sabana Grande de Palenque posee playas que atraen a las poblaciones vecinas durante los fines de semana y días festivos. Llamará la atención que para la enumeración censal se haya decidido destinar dos días y no uno solo, como ha sido lo habitual en América Latina. La razón es que la experiencia parece demostrar que es prácticamente imposible terminar en un solo día el empadronamiento en un censo de población y habitación formal. Tal modalidad se ensaya por primera vez en la República Dominicana, de manera que no se proyecta proponer su adopción para el Censo Nacional de 1970, a menos que el estudio

/cuidadoso que

cuidadoso que se realizará, de los resultados que se obtengan, revele que ofrece ventajas de consideración. En todo caso, si de hecho el empadronamiento demora más de un día, parece mejor planificar su realización en dos días completos. Obviamente, el "momento" del censo será sólo uno, es decir, las 12 de la noche anterior al 17 de julio. Por otra parte, el censo de Palenque será de facto pero, en vista de la creciente importancia del conocimiento de la distribución de la población por lugar de "residencia habitual", se recogerá también información sobre este atributo.

El recenso o verificación censal se realizará los días martes 23 y miércoles 24 de julio, es decir, cuatro días después de terminado el empadronamiento, plazo que se considera mínimo necesario para organizar el proceso en el terreno y, al mismo tiempo, suficientemente corto como para que el informante no alcance a olvidar la situación del hogar en el "momento" del censo. Se conjugan así dos intereses contrapuestos en apariencia.

Como se dijo antes, el recenso se realizará en una muestra de las zonas de empadronamiento. Esta muestra será de una etapa y consistirá en una selección sistemática del 10 por ciento del total de las zonas en que se divide el territorio del Distrito. Sus informaciones se cotejarán de inmediato con las del censo y las diferencias se investigarán mediante entrevistas que realizará personal especialmente seleccionado. De esta manera, se pretende que, por primera vez en la historia censal de la República Dominicana, pueda proporcionarse información sobre el grado de integridad de un censo de población y viviendas.

### 3.3 Plan de Tabulaciones

Como primer paso para preparar el plan de tabulaciones de este Censo de Prueba, se puso en práctica una recomendación internacional que se reitera en todos los seminarios y reuniones censales, pero que comúnmente no se cumple: la consulta a los usuarios. El texto de la carta correspondiente (Circular N° 7, del 27 de marzo de 1968), los antecedentes acompañados y la nómina de los destinatarios constituyen el

Anexo III de este documento. Se aspira así a hacer realidad la afirmación tantas veces repetidas, de que las informaciones censales deben servir fundamentalmente para satisfacer necesidades estadísticas efectivas de instituciones y personas.

Como se puede observar al examinar el plan de tabulaciones aprobado, que figura como Anexo IV, se han limitado bastante los objetivos del Censo de Palenque, de acuerdo con su calidad de ensayo censal. Por lo tanto, la eliminación de algunas de las tabulaciones recomendadas por las Naciones Unidas y por el Instituto Interamericano de Estadística, no implica desacuerdo con ellas, ni mucho menos la decisión de no incluirlas en el plan de tabulaciones del Censo Nacional de 1970.

#### 3.4 Documentación

La preparación de la documentación censal se inició sólo después de aprobado el plan de tabulaciones. En consecuencia, como es lógico, el contenido de los cuestionarios del censo y del recenso está condicionado por dicho plan. Por su parte, la capacidad media del empadronador, más bien limitada, influyó en la decisión de entregar a este funcionario la menor responsabilidad posible y la misma circunstancia se tuvo presente al diseñar la documentación. Como resultado, en el Censo de Palenque el empadronador usará sólo tres documentos: la cédula o cuestionario censal, la cédula o cuestionario de recenso (verificación censal) y el formulario de control, que contiene una lista de las viviendas de cada zona y el nombre de los jefes de hogar. Ambas cédulas serán de tipo vertical y tendrán capacidad para recibir la información correspondiente a seis personas. Gran esfuerzo se desplegó para obtener en los cuestionarios simplicidad de diseño, facilidad de manejo y lenguaje directo, al alcance de los grupos de población de bajo grado cultural. Cada cédula contiene también espacios para resumir su información cuantitativa. Los jefes de grupo, a los que se hace referencia más adelante, no ya los empadronadores, tendrán a su cargo un formulario adicional destinado también a resumir información. Los recuentos y resúmenes por Secciones dentro del Distrito y los recuentos y resúmenes finales, serán responsabilidad de miembros debidamente entrenados de la Comisión Local.

/Para disminuir

Para disminuir la magnitud de la tarea que representa la zonificación del país, se ha proyectado ensayar en Palenque una modalidad distinta de la tradicional: en lugar de preparar croquis que representen zonas individuales de empadronamiento, se ha decidido formar "equipos" de empadronadores, de no más de 10 personas, que trabajen bajo la directa vigilancia de un "jefe de grupo" y se guíen por un solo croquis que cubra todo su territorio jurisdiccional. El "jefe de grupo" recibirá adiestramiento especial y será persona concedora del lugar. De esta manera, se espera reducir, el número de croquis necesarios y los errores de deslindes. No obstante, una severa evaluación del ensayo será necesaria antes de recomendar su aplicación para el Censo Nacional.

### 3.5 Preparación de Personal

Aunque pueda afirmarse que en la República Dominicana el bajo grado cultural medio de la población puede ser suplido, por lo menos parcialmente, por cierto deseo innato de colaborar, la capacitación del personal censal ha sido objeto de preocupación preferente. Dos medios se han proyectado utilizar: instrucciones escritas (manual del empadronador) y cursillos.

Se ha intentado que las instrucciones, todas contenidas en un solo folleto, sean claras, breves y completas a la vez. Las materias tratadas se han distribuido en orden lógico y para facilitar su consulta, los folletos cuentan con tres índices distintos: uno de materias, otro temático alfabético y el tercero de definiciones, también alfabético. A los cursillos para empadronadores se ha asignado una duración deliberadamente larga con el doble propósito de adiestrar ese grupo de funcionarios y dar oportunidad de entrenamiento docente a algunos miembros de la División de Censos de la Oficina Central. Dos semanas se destinarán a este propósito y se pretende que un tiempo similar se destine a estas actividades para el Censo Nacional de 1970. La enseñanza será teórico-práctica, aunque al segundo aspecto se dedicará más tiempo que al primero. Experiencias anteriores han demostrado que los empadronadores necesitan conocer y manejar sólo los conceptos fundamentales y que, en cambio, les es indispensable ensayar largamente técnicas de interrogatorio y el manejo de las cédulas y formularios.

### 3.6 Zonificación

Tal vez uno de los resultados más importantes de la planificación del Censo de Palenque consista en haber demostrado la necesidad urgente de organizar una Sección de Cartografía dentro de la División de Censos de la Oficina Central. Forzoso es decir que hasta la fecha de la preparación de este documento, la Oficina Nacional de Estadística ha funcionado desposeída de material cartográfico propio. En el país, otros organismos han tenido a su cargo por muchos años la responsabilidad de la cartografía nacional, en especial - y casi exclusivamente - el Instituto Cartográfico Universitario y la Liga Municipal Dominicana, que ha actuado como organismo normativo frente a los Municipios. Aparte de los anteriores, el Servicio Nacional de Erradicación de la Malaria, posee también material cartográfico de valor.

Sin embargo, ese material cartográfico no siempre está a disposición de la Oficina Nacional de Estadística con oportunidad, y cuando lo está, es normal que necesite adaptación. Estas circunstancias han movido a dicha Oficina Nacional a decidir la formación de la Sección de Cartografía, no para duplicar el trabajo de los organismos mencionados, ni para rivalizar con ellos, sino para la formación de un archivo cartográfico, para adquirir experiencia sobre la materia y, en particular, para adaptar el material cartográfico existente a las necesidades de la Oficina. En relación con esta materia, cabe destacar que el Instituto Cartográfico Universitario y la Liga Municipal Dominicana están proporcionando instrucción práctica a varios funcionarios y han hecho entrega de algún material cartográfico; y el Servicio Nacional de Erradicación de la Malaria ha proporcionado mapas de todos los Municipios del país y se propone ampliar su colaboración proporcionando otros de secciones aún más pequeñas del territorio nacional. Por su parte, paralelamente a la capacitación práctica de esos funcionarios, la Oficina Nacional consiguió becas para que otros dos, participaran en los cursos formales de adiestramiento cartográfico que anualmente ofrece en Panamá el Instituto Geodésico Interamericano. De acuerdo con este plan en marcha, cuyos primeros pasos se están dando con motivo de la preparación del censo experimental de Palenque, la Oficina Nacional de Estadística se propone zonificar todo el territorio nacional, antes del Censo de 1970.

### 3.7 Propaganda

De acuerdo con los resultados del Censo Nacional de población de 1960, el 43.5 por ciento de la población era analfabeta. Aunque han sido considerables los avances logrados en materia educativa, todavía es muy alto el número de personas que no pueden leer ni escribir. Sobre esta base, la mayor parte de la propaganda será de tipo auditivo y audiovisual y se intensificará a medida que se acerque la fecha del Censo; al mismo tiempo se ha preparado un folleto destinado a los maestros para que ellos hablen del Censo a sus alumnos y la noticia llegue a los hogares; pero especialmente, se han celebrado reuniones con los pobladores del lugar, presididas por el Encargado del Distrito Municipal y los Alcaldes Pedáneos, y los funcionarios de la Oficina Central han disertado sobre la importancia de los censos, la necesidad de levantarlos y los deberes de colaboración de la colectividad.

Oportunamente se evaluarán los resultados del plan elegido, como base para determinar el tipo de propaganda que se usará en 1970.

### 3.8 Administración

En concordancia con las modalidades administrativas del país, la preparación del Censo de Prueba de Palenque ha estado a cargo del Director General de Estadística, auxiliado por una Comisión Central y una Comisión Local. El Director ha contado también con la asistencia técnica de dos Asesores de las Naciones Unidas. La Comisión Central está constituida por funcionarios seleccionados de la Oficina Nacional y actúa a través de tres subcomisiones: de Cartografía, de Tabulaciones, Documentación Censal y Preparación de Personal y de Propaganda. Se espera que esta Comisión Central se transforme en el núcleo censal técnico de la Oficina Central y se expanda convenientemente, de manera que pueda asumir gran parte de la responsabilidad en la preparación del próximo Censo Nacional.

A ella corresponderá también la organización de las comisiones locales y el adiestramiento de los empadronadores. Para el Censo de 1970, se formará además una Comisión a nivel nacional, de tipo consultivo y representativo, a fin de asegurar la colaboración de todos los sectores del país.

/La Comisión

La Comisión Local está presidida por el Encargado del Distrito Municipal y compuesta por los Alcaldes Pedáneos del mismo Distrito, algunos Directores de Escuelas y maestros y otras personas connotadas del lugar.

La Oficina Nacional está consciente de que tal vez el problema más difícil de resolver para el levantamiento del próximo Censo Nacional lo constituya la forma de lograr el funcionamiento eficiente de las Comisiones Locales. Por eso se propone abordar temprano el problema, desarrollando en el país una verdadera "conciencia censal" mediante adecuada y profusa propaganda, organizando oportunamente dichas Comisiones Locales y destinando a su adiestramiento todo el tiempo y el esfuerzo que resulten necesarios. Desde luego, el Director Nacional cuenta con el tradicional espíritu de cooperación de los funcionarios y del pueblo dominicanos, que también ha estado presente durante la preparación del Censo Experimental de Palenque.

#### 4. Conclusiones

Las experiencias recogidas hasta la fecha de la preparación de este documento, con motivo de la planificación y organización del Censo de Prueba de Sabana Grande de Palenque, permiten formular las siguientes conclusiones:

- 4.1 El levantamiento de un censo de población y viviendas requiere larga preparación, planificación cuidadosa y ejecución controlada en todas sus etapas. De otra manera parece imposible conseguir resultados valederos y el tiempo y el esfuerzo gastado se perderían lamentablemente.
- 4.2 En la preparación y levantamiento de un censo interviene una buena dosis de conocimientos técnicos y es necesario enfrentar serios problemas administrativos. Ambos aspectos deben ser atendidos por personal capacitado.
- 4.3 No es posible proyectar un censo sin contar previamente con el asentimiento de la autoridad responsable y la seguridad de que la operación tiene suficiente respaldo financiero.

- 4.4 Es ampliamente recomendable trabajar sobre la base de un programa censal que especifique las tareas a cumplir en un orden lógico y su distribución en el tiempo. Este programa debe conjugarse con los mecanismos presupuestarios.
- 4.5 Entre los problemas técnicos que deben enfrentarse, uno de los más complejos es el de la zonificación del territorio, para cuya solución se requiere necesariamente de cartografía actualizada.
- 4.6 El plan de tabulaciones, el material censal y la preparación del personal marchan unidos y deben abordarse en el orden indicado. En cuanto al tercer aspecto, el plan de capacitación debe prepararse con suficiente anticipación teniendo en cuenta el desarrollo cultural de la región.
- 4.7 Para la preparación de la propaganda censal debe tenerse en cuenta también ese grado de desarrollo cultural y la receptividad de la población.
- 4.8 Por último, toda la organización censal puede fracasar si falla el cuerpo administrativo de la operación. Se considera indispensable la formación de un núcleo especializado de funcionarios, a nivel nacional, capaz de actuar individualmente con unidad de criterio y pleno sentido de responsabilidad.