

Documento de Referencia N° 9

Septiembre de 1987

ORIGINAL: ESPAÑOL

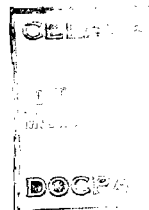
C E P A L

Comisión Económica para América Latina y
el Caribe

Reunión de Directores de Estadística de
las Américas

Santiago, 23 al 25 de septiembre de 1987

ASPECTOS GLOBALES DE LOS CENSOS DE POBLACION QUE REQUIEREN
DECISIONES A NIVEL DE DIRECTORES DE ESTADISTICA



Este documento fue preparado por el Instituto Nacional de Estadística,
Geografía e Informática de México.

**ASPECTOS GLOBALES DE LOS CENSOS DE POBLACION QUE REQUIEREN
DECISIONES A NIVEL DE DIRECTORES DE ESTADISTICA
(DOCUMENTO PREPARADO POR MEXICO)**

**REUNION DE DIRECTORES DE
ESTADISTICA DE LAS AMERICAS**

**SANTIAGO DE CHILE
23 al 25 de Septiembre 1987.**

I. ASPECTOS GLOBALES DE LOS CENSOS DE POBLACION QUE REQUIEREN DECISIONES A NIVEL DE DIRECTORES DE ESTADISTICA

La cabal planeación de los censos de población y vivienda requiere de una serie de decisiones que deben tomarse en la fase inicial del proyecto censal, una vez que han sido definidos los objetivos. Estas decisiones giran alrededor del tipo de censo que se pretende realizar, y están asociadas con la infraestructura que se prevee para cumplir con los objetivos planteados. Asimismo, muchas de las decisiones que deben tomar los Directores de Estadística forman parte de la concertación con diversas instituciones para la consecución de apoyos que garanticen el éxito de este importante evento.

En este apartado se enuncian una serie de aspectos que requieren toma de decisiones a nivel de Directores de Estadística, algunos de los cuales tienen que ser sometidos a consideración a niveles jerárquicos superiores. Por otro lado, se plantean una serie de acciones fundamentales que deben realizarse en el corto y mediano plazo, de manera tal de poder garantizar la ejecución del censo.

La Planeación Censal y las Decisiones Iniciales.

La ejecución de un censo de población y vivienda constituye una movilización masiva que involucra una gran participación institucio-

nal y ciudadana en un cortísimo lapso de tiempo. El éxito de un proyecto de esta envergadura dependerá, en mucho, de la planeación del evento, su instrumentación y, por supuesto, del control y evaluación permanentes que se realicen a lo largo del proceso.

La planeación de un censo transita por diversas etapas en niveles distintos de complejidad. El primer acercamiento lo constituye, sin duda, el ejercicio de evaluación de los censos precedentes. Una planeación rigurosa exige el diagnóstico de los problemas sorteados en los censos precedentes, de tal manera de que este ejercicio pueda servir de preámbulo a la elaboración de una serie de alternativas de solución preventivas.

Otra etapa primordial para la realización de un censo de población es la que se refiere a la toma de decisiones fundamentales, de política básica, que constituirán la base sobre la cual habrá de descansar el esquema de planeación.

El bosquejo general del programa censal, en el cual queden enmarcadas las acciones y metas a seguir, constituye el contexto necesario, de partida, en el proceso de planeación de un censo. Es conveniente que este programa general sea diseñado por un pequeño grupo de altos funcionarios de las oficinas de estadística, que sean responsabilizados de las primeras acciones y contenido general del censo. Es en esta etapa en la cual ha de elaborarse un esquema de acciones fundamentales que busquen aportar elementos de juicio para la toma de decisiones básicas para la elaboración del

proyecto de planeación global, así como para la consecución de los apoyos requeridos para su instrumentación.

Si bien la planeación de un censo requiere de la minuciosa construcción de una red de elementos técnicos-metodológicos en la etapa inicial del proyecto, es menester considerar también aquellos elementos de política básica que posibiliten el contexto favorable a la realización del censo; esta es una importante tarea que requiere de la voluntad política de los sectores involucrados. Esta voluntad ha de traducirse en apoyos para la realización del evento y, en muchos casos, se requiere para exigir una participación, en distintos niveles de responsabilidad, acordes con las formas de trabajo planeadas por la Oficina del Censo. Asimismo, las decisiones que pueden tomarse con la suficiente antelación, durante el tiempo en que se realizan los trabajos preparatorios, permiten afinar el desarrollo de una cabal planeación en los tiempos disponibles.

Los trabajos preparatorios de los censos adquieren mayor relevancia en la medida en que los países de la región se enfrentan a crecientes restricciones financieras. La previsión de problemas en este sentido, y la anticipación de acciones que permitan optimizar la utilización de los escasos recursos disponibles, son ahora condiciones necesarias para la realización de los censos de la próxima ronda.

La Toma de Decisiones y la Formulación de las Grandes Directrices.

Existe un sinnúmero de alternativas, y de decisiones en torno a ellas, que pueden plantearse alrededor de las formas de realización de un censo. No obstante, una parte de ellas (la que requiere de la toma de decisiones en los niveles jerárquicos superiores de las oficinas de estadística) es, por su envargadura, fácilmente identificable.

Decisiones acerca de cómo preparar, levantar, elaborar, analizar y divulgar los resultados del censo deben ser formuladas y adoptadas a tiempo por las autoridades responsables del censo; muchas de ellas han de someterse a juicio de los Directores de Estadística, otras más, deben ser discutidas con los encargados del presupuesto y, algunas otras, con los usuarios de la información.

Aquí, nos ocupamos de describir aquellos aspectos relevantes que requieren resoluciones en el corto plazo y que deben abordarse, en consecuencia, como el punto de partida de la planeación censal, antes de formular instrucciones específicas para la conducción del censo.

La identificación de las áreas susceptibles de incorporar innovaciones, cambios o mejoras para los futuros censos, es de suma importancia para su incorporación en los programas censales de nuestros países.

En este sentido, el intercambio horizontal entre países y la cooperación de los organismos internacionales en la materia constituyen ricas fuentes para el fortalecimiento de nuestros programas censales.

Enseguida, se enlistan una serie de aspectos que reclaman resoluciones inmediatas en todo ejercicio de planeación censal. Cabe señalar que el orden de presentación no responde a la temporalidad en que han de ser abordadas.

Tipo de Censo

La definición del tipo de censo que se requiere constituye una decisión de suma relevancia en los trabajos preparatorios de un censo de población. El realizar un censo de hecho o de derecho, o una combinación de ambos tipos de levantamiento, tiene implicaciones que es preciso considerar.

La determinación del tipo de censo debe estar asociada al objetivo de la mejor cobertura de la población y las viviendas en el momento del censo. Las alternativas de mejoramiento de la cobertura de un censo, varían de país a país, razón por la cual, estas alternativas deben ser cuidadosamente examinadas para decidir acerca de el tipo de censo más conveniente al país. Existen ventajas y desventajas para uno y otro tipo de censo, las cuales están fuertemente asociadas a las características de cada nación,

como su tamaño de población, consideraciones geográficas, volúmenes de migrantes temporales; asimismo deben ser considerados aspectos como disponibilidad de recursos para el levantamiento, y si se requiere o no inmovilización de la población en la fecha del censo.

Así, las ventajas y desventajas de ambos tipos de censo deben ser analizadas a la luz del objetivo último del censo: contabilizar a todos y cada uno de los habitantes de un país.

Es importante considerar también que la determinación del tipo de censo impacta, irremediablemente, la planeación de otros aspectos importantes como son el período de levantamiento, definición de los sujetos de empadronamiento, contenido de la capacitación, etc.

Fecha Censal.

Otra decisión fundamental para la planeación de un censo de población y vivienda es la determinación de la fecha censal a la cual está referido el levantamiento del censo de población. Esta debe estar respaldada por un minucioso estudio en torno a las ventajas y desventajas que significa realizar el censo de determinada fecha. Este estudio comprende la investigación de las condiciones climatológicas en las distintas regiones del país, así como la identificación de todos aquellos eventos que, de alguna manera, pudieran entorpecer las labores censales, como son: festividades religiosas de relevancia nacional, días festivos, elecciones, etc.

Decidir la mejor fecha censal implica también considerar los aspectos que impactan a la temática censal, como suele ocurrir, en nuestros países, con las variaciones estacionales de la actividad económica por ejemplo. Sobre esto existen en nuestros censos evidencias de problemas con esta información, la cual fue afectada, en algunos casos, por la fecha censal.

Es obvio que la determinación de la fecha censal es fundamental para la elaboración de los conogramas y calendarios de actividades, con lo cual es posible prever el tiempo con que se cuenta para la realización de las tareas preparatorias al levantamiento censal.

Período de Levantamiento.

La decisión que se tome en torno al período de levantamiento está estrechamente ligada a la determinación del tipo de censo (de hecho o de derecho) y a la infraestructura y presupuesto para el levantamiento con que puede contar el país. Es claro que el tiempo que dure el levantamiento del censo impacta al presupuesto.

Hay dos factores adicionales, de suma relevancia, que deben ser considerados en la decisión sobre el período de levantamiento adecuado: la calidad de la información que se recoge y la cobertura de la población y las viviendas. Así, un período muy corto, como el de un día, puede mermar la calidad del levantamiento en

países muy grandes que requieren enormes contingentes de empadronadores. No hay que olvidar que las posibilidades de una buena capacitación guardan estrecha relación con el período de levantamiento del censo.

Método de Empadronamiento.

La decisión sobre el método de empadronamiento es también fundamental para la planeación de otras actividades censales. Entrevistas directa, autoempadronamiento, censo por correo o combinaciones de ellos, constituyen métodos de empadronamiento que tienen que ser cuidadosamente estudiados en la región. En este sentido, se considera conveniente que en los países de la región latinoamericana que aún no lo hacen, se inicien trabajos de investigación y experimentación para incorporar métodos de empadronamiento distintos al tradicional (de entrevista directa), para ser aplicados en forma paulatina en censos futuros, sobre todo en áreas urbanas.

Uso del Muestreo en Distintas Etapas del Censo.

Es conveniente abordar, desde los inicios de los trabajos preparatorios, aspectos referidos al uso del muestreo para las distintas etapas del proceso censal: para la recolección, para anticipar resultados y para evaluar las actividades, procedimientos y resultados censales.

Es claro que las decisiones en torno al muestreo, deben pasar por el examen minucioso de los costos y beneficios de su uso. Un muestreo satisfactorio descansa en la existencia de una buena cartografía. Ya en la reunión de Evaluación de los Censos de la ronda pasada, realizada en México en abril de 1986, se señalaron las bondades del muestreo en actividades precensales: censos experimentales, pruebas de cuestionario y controles de calidad; pero también se apuntaron las dificultades, sobre todo en lo que se refiere al uso del muestreo para evaluar la cobertura del levantamiento censal y los sesgos en las respuestas. En este sentido, se recomendó, a los países que han experimentado la aplicación del muestreo en las distintas etapas censales, asumir la responsabilidad de desarrollar y difundir su experiencia.

Contenido y Diseño de la Boleta Censal.

Las decisiones en torno al contenido de la boleta censal deben estar ligadas a los objetivos que se plantean en los censos de cada país. La evaluación del número y complejidad de las preguntas y el formato del cuestionario, constituye un elemento importante para decidir acerca del contenido y forma de elaboración de las preguntas para el próximo censo.

La determinación del contenido y diseño del cuestionario debe estar lista con suficiente antelación, de manera tal de que el diseño de la capacitación, y planes y programas de procesamien-

to y divulgación de resultados se elaboren oportunamente, es decir, antes del levantamiento censal.

Es importante tener en cuenta que el diseño del cuestionario habrá de adecuarse a los equipos y sistemas que se planea utilizar (digitación manual, lectura óptica, filmación, etc.). Si bien estas consideraciones son muy importantes, debe darse especial atención a la adecuación de la boleta censal al operativo de campo, de manera tal que sea de fácil manejo en el terreno.

Selección de Tecnología Adecuada para el Tratamiento de la Información.

Un diagnóstico temprano de la infraestructura informática necesaria para los próximos censos de población tiene una influencia decisiva en la oportunidad y calidad de un gran número de actividades censales, fundamentalmente en la producción de resultados.

La decisión acerca del equipo de cómputo que se utilizará en los procedimientos censales es importante desde el inicio de la planeación, porque con ello se hace factible probar los sistemas informáticos de manera integral, preferentemente con las actividades e información recabada en los censos experimentales.

Las Grandes Decisiones Alrededor de la Concertación Interinstitucional.

La consideración de los aspectos de política básica que pueden crear el contexto favorable, necesario para la realización del censo, debe hacerse también desde inicio del proyecto de planeación. La consecución de apoyos, y la presión institucional para la participación de distintos sectores, acorde a las directrices planteadas, demanda de la voluntad política de muchas instituciones del sector público y privado, así como de la sociedad en conjunto. No hay que olvidar que la participación ciudadana tendrá mayor éxito en la medida en que se logre concertar con un mayor número de instituciones.

En este sentido, se identifican como prioritarias acciones que han de emprender las oficinas de estadística para concertar con instituciones que apoyen en la difusión del censo y, dependiendo de las características de levantamiento de cada país, con aquéllas que pueden apoyar en la incorporación de personal en las tareas de levantamiento.

II. ACTIVIDADES REALIZADAS EN LA REGION, QUE ABORDAN LOS TRABAJOS PREPARATORIOS DE LOS CENSOS DE POBLACION Y VIVIENDA.

Una de las primeras actividades en la región que abordó los trabajos preparatorios de los Censos de la ronda de 1990, fue el Taller de Análisis y Evaluación de los Censos de Población del 80, realizado a mediados de 1985 en Buenos Aires, organizado por el INDEC de Argentina y el CELADE. Recordemos que esta reunión, abocada fundamentalmente a la evaluación del censo argentino, dió oportunidad a algunos países invitados de presentar algunas de las evaluaciones que hasta esa fecha habían realizado algunas Oficinas de Estadística de la región.

A este importante evento siguió el Taller Interamericano de Evaluación de Censos de Población y Vivienda organizado por el INDEC de Argentina y el INEGI de México, el cual estuvo apoyado financieramente por el CELADE y el UNFPA. La importancia de este foro radicó, por un lado, en la comunicación e intercambio que pudo darse entre los países en torno a las dificultades de sus censos pasados y, por otro, en que recogió reflexiones que hicieron los representantes de estadística en torno a los futuros censos. Las Delegaciones de México y Argentina se habían propuesto destilar las reflexiones de los participantes a este foro y elaborar con ellas la Propuesta de Programa Regional de Censos de Población y vivienda para ser presentada en la IX Conferencia Interamericana de Estadística en Río de Janeiro en noviembre de 1986.

El programa elaborado, así como una serie de acciones propuestas por la Delegación de Argentina para 1986-1987, sirvieron de base para la elaboración de la Propuesta de Trabajo Regional de Censos de Población y Vivienda (Bienio 1987-1988) presentada por la Delegación de México en la V Reunión del Comité Directivo Permanente de la Conferencia (COM-CIE). En este documento se incluyó la realización de talleres y seminarios orientados a mejorar la calidad y cobertura de los censos de población y vivienda.

En la V COM-CIE los representantes de Argentina y CEPAL, integrantes, como México, del grupo de trabajo creado en la IX Conferencia Interamericana de Estadística, en relación con el programa censal, proporcionaron información complementaria para la discusión del correspondiente Programa de Trabajo, el cual fue finalmente aprobado. Este programa se irá enriqueciendo, sin duda con las actividades que se propongan llevar a cabo las distintas Delegaciones de la Conferencia Interamericana de Estadística.

En el Programa de Trabajo Regional de Censos de Población y Vivienda, México se inscribió como responsable para organizar el Taller Interamericano de Planeación de Censos de Población y Vivienda, el cual fue realizado en junio pasado con la entusiasta participación de representantes de 16 países.

III. PROPUESTA DE ACCIONES SOBRE POLITICA BASICA PARA LA PLANEACION DE LOS CENSOS DE LA RONDA DE 1990.

Puede apreciarse un panorama halagüeño en lo que se refiere a cooperación horizontal entre países e interés y cooperación por parte de los organismos internacionales; pero aún falta mucho por hacer.

Si revisamos el Programa de Trabajo Regional (aprobado en la V COM-CIE) podemos percatarnos que aún quedan pendientes temas que son de gran relevancia y sobre los cuales se han detectado necesidades de intercambio de experiencias y cooperación técnica. Algunos planteamientos se hicieron desde el Taller Interamericano de Evaluación de Censos de Población y Vivienda, y fueron retomados y reafirmados en el Taller Interamericano de Planeación de Censos de Población y vivienda.

Los representantes de las Oficinas de Estadística han manifestado la necesidad de contar con un documento, elaborado por los organismos internacionales especializados en la materia, que oriente las formas en que se puede abordar la planeación de un censo de población y Vivienda. Si bien existen recomendaciones para la realización de los censos, se percibe un importante vacío en lo que toca a las formas específicas de arranque de los programas censales y de metodologías concretas en torno a la planeación. Se ha recomendado que tal documento sea realizado tomando en cuenta las condiciones de las Oficinas de Estadística de la Región

latinoamericana. De esta manera los representantes reunidos en el Taller de Planeación aludido solicitaron hacer llegar a la CIE esta necesidad, para que la Comisión a su vez lleve a cabo las gestiones necesarias frente a los organismos internacionales correspondientes.

En el Informe final de la V Reunión de la COM-CIE quedó plasmado que aún existen propuestas de realización de seminarios que están en estudio, como el seminario de Recolección y elaboración de Información cuya organización está en proceso de consulta en CEPAL y CELADE; y otro sobre Aspectos Demográficos de los Censos organizado por CELADE. Ambos eventos cubren algunos temas que los responsables de censos han manifestado como prioritarios para abordar la problemática de los censos de la ronda de 1990.

Sin embargo, hay otros temas de gran relevancia que constituyen una preocupación central de las Oficinas de Estadística, como el Tratamiento de la Información Censal y la Cartografía, sobre los cuales no hay aún definiciones. Sobre el tema de Cartografía, los representantes de Brasil, Colombia y Honduras expresaron su disposición de tomar responsabilidad en la organización de un seminario. Por ello, consideramos importante tomar acción sobre estos tópicos y acelerar la realización de los seminarios aún pendientes, de manera que puedan ser de utilidad a los países que en

este momento se encuentran en la encrucijada de la toma de grandes decisiones.

Otro tópico que aborda un aspecto importante de los censos se refiere a la capacitación. Sobre este tema se llevará a cabo el Taller sobre Técnicas de Capacitación en Censos de Población y Vivienda, en México en noviembre próximo, organizado por el INEGI. De él se hará un informe sobre sus avances.

Hasta aquí, hemos intentado destacar los aspectos relevantes que requieren resoluciones de las autoridades de las oficinas de estadística. También hemos intentado señalar dónde existen aún huecos en materia de cooperación horizontal que es preciso cubrir. Hemos dejado al final de esta exposición la propuesta de cómo abordar la toma de decisiones en materia de política básica, por llamarle de algún modo, que tendrán que asumir o que están asumiendo ya algunos países de la región. Consideramos que un foro importante para discutir este tópico es el Seminario sobre Planificación y Organización Censal. Si bien el tema fue abordado en el Seminario de Planeación recientemente organizado por México, quedó manifiesta la necesidad de retomar la discusión dando más tiempo a los países para probar, analizar e investigar más en torno a los temas que reclaman decisiones inmediatas. Un foro sobre Planificación y Organización Censal podría ser una buena oportunidad a los responsables de los censos para estas discusiones.