

NACIONES UNIDAS

PROPIEDAD DE
LA BIBLIOTECA

C.1



CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



LIMITADO

ST/ECLA/Conf.32/L.7
23 de abril de 1968

ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

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 EMPADRONAMIENTO

Preparado por la Secretaría de la CEPAL

INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
I. INTRODUCCION	1- 6	1
II. ACTIVIDADES PREVIAS AL EMPADRONAMIENTO	7-42	3
A. Contratación del personal de campo	8-17	3
B. Capacitación del personal de campo	18-34	9
C. Publicidad censal	35-42	15
III. PROCEDIMIENTOS DE EMPADRONAMIENTO	43-93	19
A. Método de empadronamiento	43-50	19
B. Fecha y momento del censo	51-60	21
C. Período de empadronamiento	61-64	24
D. Lugar del empadronamiento	65-70	26
E. El empadronamiento propiamente dicho ...	71-93	29
1. Material proporcionado a los empadronadores	71-77	29
2. Estudio preliminar de la zona efec- tuado por los empadronadores	78-81	31
3. Recopilación de datos censales	82-85	32
4. Obligaciones del empadronador poste- riores al empadronamiento	86-	33
5. Supervisión del empadronamiento	87-93	34



INTRODUCCION

1. Casi todos los preparativos que se hagan para el censo, especialmente para los trabajos sobre el terreno contribuyeron al éxito del empadronamiento y a la vez la organización del empadronamiento influye decisivamente en los resultados del censo mismo. Por consiguiente, la elección del método de empadronamiento y la preparación y organización del mismo es una de las etapas más importantes del censo. Como la etapa de empadronamiento es relativamente corta (en algunos países dura solamente un día) hay que concentrar todos los recursos y el personal disponible en su preparación, organización y control. No se puede medir la importancia del empadronamiento en función del tiempo y el dinero que en él se invierte puesto que en algunos países los empadronadores y otro personal de campo, no reciben remuneración, en tanto que en otros el costo del empadronamiento representa 50-60 por ciento del costo total del censo, medido principalmente en función de la concentración del personal: casi todas las personas vinculadas con el censo participan en el empadronamiento, y asimismo lo hace toda la población.
2. Antes de examinar detenidamente los métodos y formas de empadronamiento, es necesario explicar que la preparación del empadronamiento comprende dos etapas diferentes. La primera corresponde a la planificación y preparación general del censo, especialmente a la preparación de los trabajos sobre el terreno (trabajos geográficos y cartográficos y organización local, aspectos que se examinan en los documentos ST/ECLA/Conf.32/L.1 y L.4). La segunda etapa que se analiza en el presente documento con el título trabajos previos al empadronamiento, incluye todas las actividades desarrolladas inmediatamente antes del empadronamiento mismo.
3. La etapa previa al empadronamiento incluye las siguientes actividades:
 - a) Contratación del personal de campo (empadronadores, supervisores, funcionarios locales);
 - b) capacitación del personal de campo;
 - c) organización local del empadronamiento censal;
 - d) coordinación y control centralizado del empadronamiento;
 - e) propaganda y publicidad del censo.

4. La aparición de nuevos métodos para evaluar la confiabilidad de los datos censales no resta importancia al empadronamiento cuidadoso. Antiguamente sólo se aceptaban y empleaban los datos tal como fueron empadronados, pero recientemente se han estado utilizando ajustes estadísticos para corregir los errores estimados (basados en algunos casos en los datos recogidos en encuestas a base de muestras efectuadas con posterioridad al empadronamiento). Sin embargo, las tabulaciones ajustadas nunca son del todo satisfactorias por cuanto nunca pueden superarse por completo las dificultades iniciales.

5. Los errores básicos que pueden cometerse son los siguientes:

- a) No empadronar a todas las personas que deberían incluirse en el censo;
- b) no recopilar toda la información necesaria sobre cada persona;
- c) anotar informaciones incorrectas;
- d) empadronar más de una vez a algunas personas.

6. Estos errores pueden obedecer a una deficiente preparación (por ejemplo, a la mala redacción de los cuestionarios y de las instrucciones o a una labor geográfica y cartográfica incompleta), pero principalmente obedecen a los errores cometidos en la etapa previa al empadronamiento o en la de empadronamiento mismo, como por ejemplo, deficiencias en la contratación y capacitación de los empadronadores, dirección y control inadecuado del empadronamiento, o a falta de cooperación de parte del público (debido a que no se hizo suficiente publicidad al censo), etc. Estos errores pueden ser subsanados en su mayoría si se descubren oportunamente.

II. ACTIVIDADES PREVIAS AL EMPADRONAMIENTO

7. Antes de iniciar las actividades previas al empadronamiento es necesario decidir cuál método básico de empadronamiento se ha de usar, el de la entrevista o el del autoempadronamiento. (Véanse los párrafos 43 y 50 del presente documento.) Sin embargo, cabe notar que las etapas previas al empadronamiento son idénticas, si bien algunos detalles varían según el tipo de empadronamiento.

A. Contratación del personal de campo

8. En la primera etapa de la planificación del censo se ha adoptado una decisión al respecto del personal de campo. Puede pertenecer a alguna de las siguientes categorías:

- a) Personal supernumerario remunerado;
- b) funcionarios de la administración pública que continuarán recibiendo su remuneración habitual;
- c) voluntarios no remunerados.

La decisión adoptada en este caso depende de las siguientes consideraciones: los recursos financieros disponibles, el personal destacado para el trabajo del censo por otras oficinas del gobierno, de que se encuentren empadronadores eficientes fuera de las oficinas del gobierno y, por último, de la tradición del país respectivo en materia de censos. Esta decisión suele determinar la duración del empadronamiento censal, por cuanto el personal de las dos últimas categorías sólo puede participar durante un corto período, que debe incluir la capacitación. Por otra parte, si el país está en condiciones de contratar empadronadores remunerados, el período del censo puede prolongarse y los empadronadores recibir una capacitación más completa.

9. Asimismo se pueden hacer combinaciones de personal perteneciente a las categorías mencionadas. Por ejemplo podría procederse en la siguiente forma:

/a) Usar

a) Usar funcionarios de la administración pública cuyo sueldo no es pagado con fondos destinados al censo, que trabajarían por un período más largo (de tres a cinco días en lugar de uno) que los empadronadores remunerados.

b) Emplear empadronadores no remunerados en las zonas urbanas por un período más corto y empadronadores remunerados en las zonas rurales, o en sectores de las zonas rurales cuya población es dispersa, que trabajarían durante un período más largo.

10. En la primera etapa deben definirse las labores de los supervisores y sobre esa base debe establecerse la proporción entre empadronadores y supervisores. Esta proporción fluctúa de tres a diez empadronadores por cada supervisor destacado en el terreno.

11. La elección de los empadronadores determina indirectamente la zona que debe abarcar cada empadronador. La decisión relativa a estas zonas depende de los siguientes factores:

- a) El tiempo que se destine al empadronamiento;
- b) El método que se use (el método de la entrevista requiere mayor número de empadronadores que el método de autoempadronamiento).

Sobre la base del método que se proyecta emplear se puede establecer el número medio de hogares o locales de habitación que puede empadronar cada día un empadronador. Puede estimarse que esa cifra fluctúa entre diez y treinta hogares diarios, según la magnitud del cuestionario y las dificultades propias de la zona - urbana, rural, etc. El otro elemento que determina la zona que puede abarcar cada empadronador se obtiene del examen preliminar de las localidades, es decir, de la información básica proporcionada por las listas de locales de habitación (viviendas) que indican las cifras preliminares de vivienda o de población por manzanas de casas, edificios, etc. Esta información puede servir también de base para estimar la población a fin de distribuir los cuestionarios, el trabajo y estimar el número de empadronadores y supervisores necesarios.

12. La contratación del personal debe iniciarse con bastante anticipación al empadronamiento. Las comisiones locales del censo, o más bien, el director local del censo (que en la mayoría de los casos es el jefe administrativo local) debe estudiar las posibilidades de nombrar empadronadores y

/supervisores de

supervisores de la localidad de cuatro a seis meses antes de la fecha de empadronamiento censal. En la primera etapa, debe determinarse el número de empadronadores y supervisores necesarios basándose en el material preparado sobre las localidades y agregarle a esta cifra entre 20 y 30 por ciento para compensar las posibles deserciones futuras de personal. Asimismo, debe iniciarse la recopilación de datos sobre el número de personas disponibles que podrían servir de empadronadores, y con ese objeto es útil organizar un subcomité local del censo que selecciona los postulantes que cumplen con los requisitos.

13. La obtención de suficiente personal que cumpla con los requisitos necesarios suele plantear graves problemas, especialmente si no se dispone de fondos para pagar remuneraciones adecuadas. Las dificultades son naturalmente más graves en los países con un porcentaje elevado de analfabetismo, y cuando los fondos son escasos es difícil encontrar el personal necesario para levantar un censo exacto. Sin embargo, hay muchas maneras de resolver el grave y difícil problema de seleccionar personal para el empadronamiento, incluso aunque no se cuente con recursos financieros. Lo fundamental es organizar las actividades desde el comienzo y obtener la cooperación de otros organismos del gobierno, especialmente de aquellos que cuentan con numeroso personal, distribuido por todo el país, al cual se puede recurrir en cualquier región (sobre todo en las zonas rurales, donde la tarea más difícil es la contratación del personal). Estos organismos podrían poner su personal local a disposición de las autoridades censales por un período determinado y asimismo podrían pedirle su cooperación para el censo, o mejor aún, darle instrucciones en el sentido de participar en el empadronamiento censal. La ayuda no sólo debe ser coordinada en la esfera nacional, es decir, con los ministerios u otros organismos gubernamentales interesados, sino en las esferas regional e incluso local, con las autoridades especializadas respectivas. En algunos casos es necesario dar algún estímulo a los empleados públicos que participan en el empadronamiento, como eximirlos de cumplir sus obligaciones de rutina. En lo posible debe organizarse en forma centralizada el empleo de funcionarios públicos en trabajos del censo. Por ejemplo, el Ministro de Educación

/puede decretar

puede decretar feriado escolar el día del censo (o durante un período más largo) y asimismo dar a los alumnos y al personal permiso para participar en la instrucción censal; debería permitirse a los funcionarios administrativos locales participar en las labores del censo sin dejar de percibir su remuneración habitual, etc. Debe darse forma jurídica a estas disposiciones, por ejemplo en la ley del censo o en otros instrumentos jurídicos como un decreto ministerial que rija para todo el país - de suerte que no se requieran los servicios de funcionarios de la administración pública para los trabajos del censo por intermedio de solicitudes especiales.

14. Es preferible contratar el personal de entre los grupos que se indican a continuación, y por regla general sólo a los miembros de estos grupos que han residido en la localidad durante bastante tiempo, tienen contacto frecuente con los habitantes locales y conocen el territorio:

a) Maestros primarios; suelen ser los más idóneos para efectuar el trabajo de empadronamiento porque se encuentran en las zonas urbanas y en la mayoría de las zonas rurales, se mantienen en contacto diario con la población y por regla general poseen las aptitudes básicas para realizar trabajos estadísticos y a menudo tienen experiencia en ese tipo de trabajo, son muy respetados por la población y no participan en otras actividades públicas (por ejemplo la política, la recaudación de impuestos, el control policíaco). Por lo tanto, podría considerarse que el personal docente es la fuente básica de la contratación de empadronadores, especialmente en las zonas rurales. Los problemas de administración y concentración son fáciles de resolver en el caso de los maestros, y esto puede hacerse por regla general por intermedio de los organismos de administración de la educación, que suelen estar bien organizados y de los directores de las escuelas. Asimismo, es fácil asegurarse de que se les da plazo suficiente para efectuar el empadronamiento, incluida la preparación del mismo, si se organiza el censo durante un período de vacaciones escolares o si se da un feriado especial durante los días o período del empadronamiento.

b) Pueden también participar en el empadronamiento algunos maestros secundarios, pero esto sólo suele poder hacerse en las zonas urbanas, donde se encuentran ubicadas estas escuelas.

c) En las localidades urbanas pueden usarse igualmente como empadronadores alumnos de los cursos secundarios superiores y estudiantes universitarios, pero pueden surgir dificultades cuando se emplean personas de estos /grupos especialmente

grupos especialmente si no participan en la tarea en forma realmente voluntaria y si no la toman en serio. Por consiguiente, es mucho mejor elegir sólo a los estudiantes más serios, recomendados por las autoridades escolares.

d) Se pueden utilizar también funcionarios y empleados del gobierno central y local como empadronadores y supervisores; suelen constituir uno de los grupos más capacitados y serios del cual se pueden obtener empadronadores, sobre todo si el gobierno central asigna debida importancia a las actividades censales, y los exime del cumplimiento de sus obligaciones habituales durante el período censal y proporciona los fondos para pagar sus sueldos o una remuneración adicional por el trabajo extraordinario que realizan durante ese período. Con todo, es preferible no usar funcionarios como recaudadores de impuesto, inspectores de la vivienda, etc., porque su participación tiende a aumentar los temores de las personas que creen que el censo tiene relación con la política tributaria, el control de la vivienda, etc.

e) Algunos países estiman necesario emplear miembros de la policía y de las fuerzas armadas como empadronadores, especialmente en las regiones de difícil acceso y en las zonas rurales en general. Este procedimiento es discutible debido a que la población puede temer que el censo esté relacionado con actividades policíacas o con el reclutamiento militar, y por ese motivo pueden producirse errores en el censo, como por ejemplo que no se empadrona la totalidad de las personas o que se suministre información incorrecta. Si las condiciones locales hacen necesaria la presencia de miembros de la policía o de las fuerzas armadas, debido al conocimiento que ellos tienen de la región o a la existencia de posibles peligros, es preferible que sólo sirvan de guía o escolta a los empadronadores. Si es absolutamente esencial que ellos mismos actúen como empadronadores, podrían dársele instrucciones en el sentido de no usar uniforme mientras realizan estas labores.

f) En otros casos, si no pueden obtenerse suficientes empadronadores de los grupos mencionados, se pueden seleccionar empadronadores de otros sectores de la población, teniendo siempre presente que es imprescindible contar con personal capacitado, disciplinado y experimentado. Así, en algunos países se seleccionan los empadronadores de entre el personal de las empresas privadas, jubilados que no son demasiado ancianos y han trabajado durante un largo tiempo, e incluso amas de casa, si cuentan con suficiente educación; pero todos estos grupos se consideran secundarios, y sólo suelen poder usarse si se acepta un sistema de empadronamiento remunerado.

15. No es necesario hacer distinción entre empadronadores y supervisores en el momento de efectuar la selección; el mejor método consiste en seleccionar conjuntamente ambos grupos y sólo después de terminada la instrucción establecer la diferencia entre ellos, asignando los cargos de supervisor a los que más se destaquen o tengan más experiencia y los cargos de empadronador a los restantes.

16. Teniendo en cuenta lo dicho anteriormente y luego de efectuar un detenido estudio de las posibilidades locales, hay que planificar la contratación; la selección misma debe iniciarse a más tardar dos o tres meses antes del empadronamiento. Primero, parece aconsejable ponerse en contacto con los postulantes para este trabajo por intermedio del organismo en que desarrollan sus actividades, es decir, por intermedio de los representantes de la institución u organismo al cual pertenece el postulante. Por ejemplo, el director del servicio de educación puede celebrar una reunión con los directores de escuelas en la cual se discuta la forma de organización censal, el número necesario de empadronadores y los métodos de selección, etc. Posteriormente los directores de las escuelas conversarán con los profesores individualmente sobre su posible participación, etc. Es preferible que en esas reuniones (especialmente si se trata de un grupo grande o de personas importantes) participe el director local del censo, el estadístico local encargado de las actividades censales, o ambos funcionarios y que den una pequeña charla introductoria sobre las necesidades y la importancia del censo, y si fuera posible distribuyan panfletos de propaganda con informaciones preliminares.

17. Con frecuencia intervienen influencias políticas en la contratación del personal local. Se puede considerar que esa influencia incluye el hecho de colocar en los trabajos del censo (especialmente si son remunerados) a personas desempleadas; pero para asegurar que el censo sea exacto sólo debe darse preferencia a esas personas cuando cumplen los requisitos establecidos para desempeñar las labores respectivas. Sin embargo, las influencias políticas se dejan sentir poderosamente en la selección de empadronadores, especialmente cuando se trata de puestos remunerados. No obstante, las oficinas locales del censo y las autoridades administrativas locales puede combatir eficazmente tales influencias en los países en que están facultadas para formular los requisitos que deben llenar los candidatos y para exigir el cumplimiento exacto de esos requisitos.

B. Capacitación del personal de campo

18. Una vez elegidos los postulantes que participarán en los cursos de capacitación para empadronadores, es necesario fijar la fecha en que se van a efectuar, dárselas a conocer y hacerles presente su obligación de participar. Al mismo tiempo, debe proporcionarse a todos los participantes un manual de instrucciones para el empadronamiento y un ejemplar del cuestionario del censo, que deben estudiar antes de que se inicie el curso de capacitación. La oficina local del censo debe poner término a los preparativos del curso de capacitación entre diez y quince días antes de la iniciación del mismo, hacer los arreglos necesarios relacionados con las salas de reuniones, y establecer el horario del curso de instrucción completo. El curso debe dictarse en edificios situados relativamente cerca del lugar de trabajo o de la residencia de los empadronadores y si es posible no debe pagarse alquiler; por ejemplo, pueden obtenerse gratuitamente salas de clases o la sala de reunión de la municipalidad u otras oficinas del gobierno.

19. La forma en que se dicte el curso de capacitación para empadronadores y el lugar en que se organicen están supeditados principalmente al método de contratación. La capacitación puede organizarse en otras formas si el levantamiento del censo se encomienda a empadronadores remunerados y si el período de levantamiento del censo es relativamente más largo; pueden elegirse métodos distintos de instrucción para los empadronadores no remunerados, especialmente cuando el período de empadronamiento es corto (por ejemplo, un día). Es decir el número, la capacidad y la remuneración de los empadronadores y el grado de dificultad del empadronamiento (estudios por muestro, cuestionarios complicados, etc.) son los elementos que deben considerarse cuando se planifica la capacitación.

20. Uno de los elementos básicos es la persona encargada de la instrucción. El instructor debe recibir una formación especial y relativamente más prolongada durante la cual no sólo estudiará las técnicas censales, la metodología y la teoría, sino los métodos de enseñanza.

21. Si fuera posible, la instrucción para el empadronamiento debe organizarse en dos etapas:

/a) La

a) La capacitación, en la oficina central, del personal encargado de la instrucción sobre el terreno, que estará formado principalmente por estadísticos capacitados y experimentados de las oficinas central y locales.

b) Estos instructores capacitados en la oficina central dictarán cursos de capacitación para los empadronadores. Este método ideal sólo puede usarse si se emplean relativamente pocos empadronadores debido a que requiere un período más largo de preparación del censo y a los gastos adicionales de remuneración de personal en que hay que incurrir. En caso contrario tiene que haber una tercera etapa durante la cual los instructores jefes formados en la oficina central dictan un curso de capacitación más largo y completo a las personas (por regla general los directores de las oficinas locales, que son en su mayoría funcionarios civiles locales o directores de escuelas, etc.) que capacitarán a los empadronadores.

22. Pueden usarse estas dos formas simultáneamente. Por ejemplo, en las zonas urbanas y en las ciudades grandes los cursos serían dictados por los instructores formados en la oficina central, en los cuales no sólo participarían los empadronadores locales, sino también los instructores locales encargados del adiestramiento en las zonas rurales, que viajarían desde la zona correspondiente para participar en esta instrucción.

23. No obstante, cualquiera que sea la forma de instrucción elegida, la oficina central debe desempeñar una función directriz y coordinadora que garantice el empleo del mejor material de instrucción y la mejor preparación posible de los instructores, y a la vez permita al personal de la oficina central y de las oficinas locales supervisar los cursos de capacitación.

24. La forma de instrucción mencionada en el párrafo anterior determina asimismo el lugar en que se dictarán los cursos. Cuando se trata de un organismo centralizado, es menester concentrar la capacitación en relativamente pocos lugares, ubicados principalmente en las ciudades y centros administrativos, de suerte que puedan participar todos los empadronadores que trabajan en toda la zona administrativa. Esta forma de instrucción es más onerosa porque debe pagarse a los participantes

/no sólo

no sólo un sueldo diario o viático, sino también los gastos de viaje. Los cursos de capacitación organizados localmente son menos onerosos, pero por ser muy dispersos suelen no estar tan bien coordinados y el nivel de instrucción no es tan elevado.

25. Es necesario adoptar una decisión en cuanto a la forma y a la duración del curso. No hay una regla general que establezca cuál es la duración más conveniente del curso, pero para que el empadronamiento se efectúe con éxito el curso de capacitación debe ser lo suficientemente largo y completo como para que los empadronadores comprendan plenamente el significado de las preguntas que han de formular, y asimismo los conceptos y definiciones subyacentes y las técnicas que se van a emplear. Naturalmente hay una estrecha vinculación entre el período de capacitación y el período de empadronamiento. Cuando se enseña una técnica relativamente complicada el período de instrucción debería ser relativamente más prolongado. Por regla general, en esos casos se requieren como mínimo dos días de instrucción y en lo posible el curso debería ser de más larga duración. Los días en que se dicte el curso de capacitación, al cual debe dedicarse entre seis y ocho horas diarias, pueden ser consecutivos, o puede haber un intervalo de entre tres y seis días entre ellos, con lo cual se da tiempo a los participantes para estudiar los materiales e instrucciones después de la primera reunión introductoria. Pero, naturalmente es preferible que el curso sea más largo y en lo posible que dure de tres a cinco días, sobre todo si proyecta levantar un censo más completo y se dispone de tiempo e instructores. Mientras más completo sea el curso, mejor será la capacitación de los empadronadores.

26. El curso de capacitación censal, como cualquier otro curso, tiene los siguientes fines: a) enseñar hechos; b) inculcar actitudes; y c) desarrollar capacidades. Las personas encargadas de la capacitación censal deben preparar un tipo de material de capacitación que permita captar la atención inmediata y total de las personas que se desea capacitar durante el corto período de instrucción. El material puede clasificarse en tres categorías principales: a) simbólica, o sea la enseñanza oral; b) representativa, o sea cuadros y demás medios representativos que imagine el instructor; y c) material objetivo, que forma parte del trabajo propiamente dicho.

27. La oficina del censo debe preparar un esquema general para todos los instructores que contenga el plan detallado del curso completo y divida el período de capacitación en un número de secciones suficiente como para que se enseñe todo el material. Pueden elaborarse planes distintos de capacitación para las zonas rurales y urbanas.

28. Como el plazo disponible suele ser reducido, el participante debe recibir los manuales y el material censal con anterioridad y estudiarlos antes de que se inicie el curso de capacitación. Como no es necesario, y suele ser imposible, dar una explicación completa de todos los procedimientos censales, de los aspectos teóricos, etc., lo más adecuado es impartir enseñanza práctica sobre el trabajo de empadronamiento, dar una idea general del censo y señalar los aspectos principales de la labor de los empadronadores. El manual mismo debe contener instrucciones completas, que no es necesario repetir oralmente en los cursos.

29. La finalidad básica de la capacitación censal es instruir a los empadronadores acerca de su conducta en general y la manera exacta de utilizar el material de trabajo. Tal capacitación incluye informaciones prácticas que asegurarán la recopilación de mejores datos censales, tanto desde el punto de vista de la cantidad como de la calidad. La idoneidad del personal dependerá directamente de la correcta preparación del cuestionario básico y de las instrucciones correspondientes, así como de los demás documentos para el empadronamiento, por cuanto constituyen los elementos técnicos básicos para efectuar el censo. Las definiciones principales de los términos y la interpretación de las preguntas que en general figuran en los manuales de instrucción para el empadronamiento, representan las normas oficialmente adoptadas para el censo. Por consiguiente, se deben dar a conocer y se deben explicar detenidamente a los empadronadores y sus supervisores a fin de seguir un sistema uniforme en el empadronamiento de toda la población.

30. El plan de capacitación para el empadronamiento puede dividirse en las siguientes etapas principales:

1. Teórica

a) Introducción: la importancia y necesidad del censo, la tradición nacional e internacional en materia de levantamiento de censos, las recomendaciones internacionales, la legislación nacional en materia de censos;

/b) Obligaciones

b) Obligaciones y prerrogativas de los empadronadores y supervisores, la importancia de su labor;

c) Preparación territorial del censo: determinación de las zonas de empadronamiento individuales mediante listas de control y diagramas;

d) Método de empadronamiento, materiales que se usarán en el empadronamiento (cuestionarios, etc.);

e) Elementos básicos de los cuestionarios censales y definición de los mismos: edificios, locales de habitación (viviendas), hogar, familia, categorías demográficas, que no sólo deben ser explicados teóricamente, sino con la ayuda de ejemplos, gráficos y diagramas;

f) Introducción a algunos de los términos más complicados que se usan en los cuestionarios censales: las explicaciones no deben ser demasiado completas, y sólo deben darse las instrucciones generales sin incluir demasiadas excepciones;

g) Las obligaciones de los empadronadores después que se han reunido los datos (resúmenes, etc.).

2. Práctica para llenar los cuestionarios

a) Estudiar las respuestas de un cuestionario que ya ha sido llenado (impreso con ese fin, y que incluye las instrucciones);

b) Organizar un ejercicio práctico durante el cual varios participantes formulan las preguntas al instructor que actúa como persona empadronada, y anotan las respuestas en el cuestionario; la oficina central debe preparar con este fin varios juegos de cuestionarios que ilustren los diferentes tipos de hogares, diversas ocupaciones, etc. y distribuirlos entre los empadronadores;

c) Los participantes se preguntan y contestan mutuamente las preguntas como si fueran las personas empadronadas;

d) Todos los participantes llenan un cuestionario con los datos sobre su familia.

31. Se pueden usar conjuntamente todos estas distintas maneras de practicar si se dispone de suficiente tiempo, en caso contrario, se elige una o dos. Se puede pedir también a los participantes que llenen los cuestionarios (como empadronamiento experimental) en el período comprendido entre ambas etapas del curso, por ejemplo cuando la primera parte es de instrucción

/teórica y

teórica y la segunda de instrucción práctica. Si se procede en esta forma, los participantes adquirirán suficiente práctica y experiencia antes de la segunda reunión y las discusiones en esa etapa pueden basarse en esos conocimientos.

32. La práctica en el empadronamiento y la participación activa de los alumnos del curso hacen innecesarios los exámenes formales orales o escritos; pero el instructor debe interrogar a cada participante durante el curso a fin de comprobar la capacidad de todos los postulantes. Sólo entonces se puede decidir cuáles postulantes pueden elegirse para desarrollar labores de a) supervisores, porque son los más capacitados y los que tienen más experiencia; b) empadronadores, porque tienen suficientes conocimientos y práctica en relación con el material censal; c) empadronadores de reserva, porque no cuentan con conocimientos suficientes pero podrían recibir instrucción adicional posteriormente, si fuera necesario; y por último, d) cuáles deben ser rechazados porque no tienen aptitudes para realizar trabajos censales.

33. A veces es necesario organizar un curso complementario para los supervisores, en el cual debe participar en lo posible el personal del censo destacado en el terreno, sobre las labores especiales de los supervisores censales. Este curso debe ser relativamente corto y podría ser dictado una vez que hayan terminado el curso de capacitación los empadronadores que serán contratados.

34. En algunos países se dedica la última parte del curso de capacitación a la distribución de material censal (listas de control, diagramas, descripción de las zonas, cuestionarios, resúmenes, certificados y contratos de los empadronadores, etc.) a los empadronadores; pero es preferible que la oficina local del censo distribuya individualmente el material luego después de terminada la instrucción pero no mucho antes de que se inicie el empadronamiento, porque en esa oportunidad hay más tiempo y es más fácil resolver algunos problemas prácticos, relativos por ejemplo, a la zona que corresponde a cada empadronador, etc.

C. Publicidad censal

35. Organizar la publicidad sobre el censo es otra tarea importante de la etapa previa al empadronamiento y supone efectuar una campaña educativa con el objeto de interesar al público y obtener su cooperación. Por regla general sus objetivos no consisten solamente en disipar los prejuicios que existan con respecto a los objetivos del censo sino explicar las razones por las cuales figuran diversas preguntas en el cuestionario y dar cierta orientación sobre la manera de responder estas preguntas.

36. La campaña de publicidad debe ser planificada cuando se elabora el plan general del censo, y es conveniente dividirla en etapas que correspondan al programa de preparación del censo. Su objetivo principal es facilitar el empadronamiento. Es más eficaz cuando se sincroniza adecuadamente con las diversas etapas del trabajo preparatorio y del censo mismo.

37. Los objetivos de la publicidad del censo pueden clasificarse como sigue:

a) Informar al público sobre el censo, explicando la necesidad de levantar censos de población y habitación y su importancia para el desarrollo futuro del país, región y localidad, sobre todo como base de la planificación.

b) Solicitar la plena cooperación del público en las actividades censales, especialmente en la etapa de empadronamiento;

c) Informar al público sobre el procedimiento censal, el contenido de los cuestionarios, las obligaciones de los empadronadores, y qué preparativos y colaboración se esperan de la población (por ejemplo, preparar los documentos para obtener los datos, permanecer en casa el día del censo, etc.).

38. En casi todos los países los censos de población pueden despertar dudas y aprehensiones en algunos sectores de la población (por ejemplo, pueden temer que se relacione con el pago de impuestos, la conscripción militar, inquisiciones policíacas, etc.) que tienen que ser disipados mediante una publicidad eficaz. La ignorancia acerca de la importancia y de los verdaderos fines del censo hace que la gente pueda sentir renuencia y aún temor de ser interrogada por personas extrañas, hecho que se produce principalmente cuando no se ha impartido la instrucción necesaria y cuando la campaña publicitaria no alcanza hasta determinadas regiones del país. Por consiguiente, la campaña debe abarcar todo el territorio nacional y llegar a todos los sectores de la población utilizándose todos los medios de publicidad disponibles. Suele ser

/necesario usar

necesario usar propaganda especialmente preparada y formas especiales de publicidad en regiones en que la población se encuentra muy dispersa o en las regiones habitadas por aborígenes o nómades o en otras regiones remotas cuyos habitantes han tenido sólo leves contactos con la civilización moderna, e incluso en algunas localidades urbanas o semiurbanas, especialmente en los barrios de tugurios (poblaciones, favelas, etc.).

39. En los censos de población y de habitación de varios países levantados en diversas partes del mundo se han usado casi todos los métodos publicitarios existentes para preparar al público antes de la visita del empadronador y ayudar así a que el empadronamiento sea eficiente. La publicidad sobre el censo debe ser de primera calidad lo cual no significa que haya de ser complicada o incomprensible para la mayoría de la población. Debe ser más bien sencilla, clara, exacta y dirigida con discernimiento. Se deben aprovechar todos los métodos de publicidad para que todos conozcan los fines del censo y la manera de contestar a las preguntas.

40. Todo el material publicitario debe ser preparado oportunamente, por regla general en la oficina del censo (quizá con colaboración de un subcomité de publicidad de la comisión del censo), y debe ser distribuido a todo el país. Es necesario iniciar la campaña de propaganda tan pronto como se autoriza el levantamiento del censo, pero no debe intensificarse hasta que no se terminen los preparativos para el empadronamiento. No es aconsejable intensificar la campaña publicitaria con mucha anterioridad al empadronamiento, porque el público puede perder el interés mucho antes de que éste se inicie. Es más conveniente iniciar la campaña entre tres y cuatro semanas antes del empadronamiento, y si es posible intensificarla dos o tres días antes de la fecha del censo.

41. Los principales medios de publicidad censal son los siguientes:

a) Diarios, revistas y otras publicaciones periódicas, que permiten una amplia difusión. En la etapa preparatoria pueden publicarse artículos teóricos sobre la importancia y los objetivos del censo y más adelante sobre el método de empadronamiento. Justamente antes del levantamiento del censo pueden publicarse reproducciones del cuestionario censal y las explicaciones sobre la forma de contestarlos. Es necesario que todos los diarios nacionales y locales publiquen regularmente artículos sobre el censo,

/inmediatamente antes

inmediatamente antes de efectuarse el empadronamiento y mientras se efectúa éste. Asimismo, otro método adecuado consiste en publicar informes sobre los preparativos locales y sobre el empadronamiento.

b) La radio y televisión son muy útiles porque por intermedio de ellas se puede llegar oralmente a la población analfabeta y asimismo a los habitantes de las zonas más remotas en las cuales los diarios no tienen amplia difusión. Como ejemplos fundamentales de la utilización de estos medios de difusión cabe señalar los anuncios de radio suministrados a las radios en servicio público en todo el país, las charlas y conferencias efectuadas por funcionarios de alta categoría a fin de destacar el valor de los censos de población y solicitar la cooperación del público, mostrar ejemplos de cuestionarios y de formas de empadronamiento, etc.

c) Películas y diapositivas de publicidad censal, por intermedio de las cuales se hace llegar publicidad censal a un sector muy grande de la población. Pueden exhibirse películas de más larga duración - especialmente sobre la forma de recopilar datos - en los cinematógrafos locales durante funciones especiales organizadas por la oficina censal en algunas regiones, en escuelas, clubes de fábricas y otros, y en la televisión. Las diapositivas pueden distribuirse fácilmente en los mismos lugares, por ejemplo, en los cinematógrafos a fin de que sean proyectadas en la pantalla al comienzo y al final del programa habitual, etc.

d) Los carteles son útiles porque atraen la atención del público, especialmente si están bien diseñados y presentados en colores brillantes. En las zonas con elevado porcentaje de analfabetismo los carteles con dibujos dan buenos resultados pues provocan preguntas y despiertan interés por el censo. En las zonas urbanas es posible reproducir el cuestionario del censo en un cartel e informar así a la población sobre el contenido del censo. Se pueden colocar carteles de diversos tamaños en las calles, vitrinas, a la entrada de grandes edificios residenciales, en los pasillos de los edificios públicos (correos, estaciones ferroviarias, oficinas públicas) escuelas, fábricas y otros lugares frecuentados por el público.

/e) Panfletos

e) Panfletos y volantes, que pueden distribuirse ampliamente en el país (por ejemplo por correo) y que pueden servir para popularizar los temas del censo y para dar información sobre la fecha del censo y los deberes de la población al respecto.

f) Estampillas de correo con la fecha del censo.

g) Banderitas o insignias, que podrían distribuirse entre la población escolar para popularizar los fines y la fecha del censo.

h) Utilización en los sobres de las cartas de timbres de goma que imprimen avisos relativos al censo.

i) Declarar oficialmente un "Año del Censo" o mejor aún, un "Mes del Censo", o solamente una "Semana del Censo", que conjuntamente con los demás tipos de propaganda contribuirá a popularizar el censo.

j) Dictar conferencias y charlas en escuelas y en otros lugares públicos, como clubes, centros culturales, hospitales, asociaciones, etc., que podrían atraer grupos bastante grandes de personas a las cuales se les explicaría la importancia del censo y el método empleado. Asimismo estas reuniones darían la oportunidad de responder preguntas y de disipar cualquier temor con respecto al censo. Es posible también organizar reuniones en las zonas residenciales, los edificios grandes, etc., en las cuales los funcionarios del censo podrían informar a la población sobre la materia.

42. Gracias al uso de todos los medios publicitarios posibles la población del país respectivo estaría plenamente preparada para participar en el empadronamiento durante el período en que se efectúe el mismo. La publicidad puede asimismo preparar a la población en otro sentido, ya que por intermedio de ella se puede informar al público que si no es empadronado durante el período oficial de empadronamiento - sobre el cual se ha hecho bastante publicidad - debe dirigirse a la oficina local del censo para empadronarse, y en esta forma se reduciría el número de omisiones censales.

III. PROCEDIMIENTOS DE EMPADRONAMIENTO

A. Método de empadronamiento

43. Los dos principales métodos de empadronamiento son:

a) El método de la entrevista o del empadronamiento, en el que la información correspondiente a cada persona es obtenida y anotada en el cuestionario por un agente censal autorizado para efectuar esa labor en una zona determinada;

b) El método del autoempadronamiento, en el que la principal responsabilidad en la anotación de la información en el cuestionario incumbe a alguna de las personas de la unidad que está siendo empadronada - por regla general, el jefe del hogar - si bien es cierto que el cuestionario generalmente es distribuido, recogido y verificado por un agente censal.^{1/}

44. Algunos países prefieren emplear el método de la entrevista, porque al estar los empadronadores debidamente capacitados para desempeñar sus funciones es probable que su interpretación de las preguntas y de las instrucciones sea exacta y homogénea y las anotaciones correctas. Este método elimina gran parte de las dificultades que se deben al analfabetismo o a ignorancia de parte de la población pues todas las explicaciones y las anotaciones son hechas por el empadronador, y también se evita el problema que plantean los individuos que se niegan a admitir que no pueden entender cabalmente una pregunta escrita. Los empadronadores adiestrados tendrán mayor interés en el censo y mayor sentido de responsabilidad que el jefe de hogar corriente, en tanto que la publicidad acertada respecto del censo suscita confianza en los empadronadores y el deseo de contestar con veracidad a sus preguntas. Debido a las ventajas de su formación especial, los empadronadores generalmente pueden trabajar con cuestionarios más largos y más complejos que el público en general.

^{1/} En el presente documento no se hace referencia a los métodos de muestreo empleados en el empadronamiento censal. Esta materia se examina en el documento ST/ECLA/Conf. 32/L.12.

45. El método del autoempadronamiento reduce el costo del censo porque requiere un personal menos numeroso que el que se necesita para el método directo de anotación por los empadronadores. Se cree que el hecho de que el declarante disponga de más tiempo para contestar a las preguntas disminuye la posibilidad de errores debidos al apremio o al descuido o, simplemente, a que el declarante carezca, en el momento, de información solicitada respecto de algunos de los miembros de la familia u hogar censal. Es más fácil conservar el carácter confidencial de los datos e, incluso, los declarantes pueden sentirse reacios a dar informes personales a un empadronador contratado en la localidad que puede conocer a las personas que vivan en el vecindario. La mejor manera de fomentar un mayor interés en el censo y un mayor sentido de la responsabilidad de parte del público en general es confiar al jefe del hogar censal la responsabilidad personal de anotar el formulario.

46. Sin embargo, el elemento principal que determina el método usado en el censo respectivo es el desarrollo económico y social y el nivel cultural y educacional de la población del país. Por lo tanto, hay que reconocer que el método de la entrevista continúa siendo el único aceptable para los países con un bajo índice de alfabetización (especialmente en las zonas rurales).

47. En algunos países en los cuales la población urbana tiene un nivel educacional más elevado que la población rural, es posible combinar el uso de ambos métodos. Por ejemplo, el método del autoempadronamiento puede usarse en las zonas urbanas y el método de la entrevista en las zonas rurales. En algunos casos la división se basa en otros criterios, tales como la capacidad de leer y escribir del declarante debiendo el empadronador decidir qué personas están en condiciones de llenar por si mismas el cuestionario, o bien autorizar el autoempadronamiento si así lo solicita el jefe de hogar.

48. Cabe citar otras formas especiales de empadronamiento en que el jefe de hogar anota directamente algunas respuestas y las demás (que son más complicadas) son anotadas por los empadronadores (por ejemplo, las que se refieren a las características económicas). Pero en este caso el empadronador tiene que hacer dos visitas a cada hogar, la primera para entregar el cuestionario y la segunda para llenarlo.

49. Otro método de empadronamiento consiste en un autoempadronamiento en que no hay empadronadores propiamente dichos, pues las personas que distribuyen y recogen los cuestionarios no ayudan a llenarlos o a verificarlos. Como ejemplo de este método puede citarse el sistema de distribución y devolución de los cuestionarios por correo, en cuyo caso las oficinas de correo locales distribuyen los cuestionarios a domicilio y se pide a los jefes de hogar que los llenen y los devuelvan por correo el día del censo. Esta petición se apoya con una amplia campaña publicitaria. Este método de recopilación de datos sólo puede usarse en países muy avanzados, y sólo en las zonas metropolitanas más grandes. No puede recomendarse el uso generalizado de este sistema, sobre todo en los países latinoamericanos.

50. La decisión relativa al método de empadronamiento que ha de emplearse, esto es, el método de la entrevista o el método de autoempadronamiento, o una combinación de ambos, deberá tomarse con oportuna anticipación, ya que el método influirá en el presupuesto, el plan de publicidad, el programa de capacitación, la forma del cuestionario y, en cierta medida, la clase de datos que podrán recogerse. Incluso en los países donde se ha empleado tradicionalmente determinado método de empadronamiento, convendrá examinar de nuevo y periódicamente las ventajas relativas de uno u otro método en función de las necesidades del momento y de la evolución de las técnicas censales.

B. Fecha y momento del censo

51. La fecha exacta del censo debe fijarse en las primeras etapas de los preparativos del censo. No sólo debe fijarse el año, el mes y el día en que se levantará el censo, sino el momento del censo, esto es, el momento bien determinado al cual deben referirse los datos recogidos.

52. Teóricamente sería preferible que los censos decenales se levantaran por regla general los años terminados en cero o en uno, o en una fecha tan próxima a esos años como sea posible. En la práctica, de los veintidós estados miembros y estados miembros asociados de la CEPAL que levantaron censos de población en el período 1955-1964 diez lo hicieron en 1960; cuatro en 1961; dos en 1962; tres en 1963 y dos en 1964. Al parecer la próxima serie de censos se concentrará en un lapso más corto: de los

veintitrés países que han fijado en forma más o menos definitiva la fecha del próximo censo, la mayoría proyecta hacerlo en 1970, dos (de los cuales ninguno levantaron censos durante la última serie) en 1968 o 1969, y sólo cuatro después de 1970 (entre 1971 y 1973).

53. La época más adecuada para levantar el censo depende primordialmente de las prácticas nacionales y de las circunstancias locales. Algunos países tradicionalmente efectúan el censo en un mes determinado pero teniendo debidamente en cuenta factores como el clima, las posibilidades máximas de acceso a todas las regiones, el hecho de que la población esté relativamente libre de las actividades económicas o de otra índole que los obligan a alejarse de su hogar por largos períodos - por ejemplo, las actividades escolares y las vacaciones - los feriados religiosos y la conveniencia administrativa.

54. La regla general podría ser que el empadronamiento se efectuara en la época de menor migración interna y de condiciones climáticas más favorables. Suelen preferirse los meses de invierno o de comienzo de la primavera porque no conviene organizar un censo durante la principal estación agrícola o las vacaciones escolares. Pero la práctica no es muy uniforme: el último censo se levantó en abril y en mayo en ocho de los doce países de América del Norte y Centroamérica, y durante el período comprendido entre septiembre y noviembre en seis de los diez países sudamericanos.

55. Asimismo hay que considerar la fijación del día mismo del censo. Existe una práctica aceptada que establece el día de la semana más adecuado como fecha de referencia y de iniciación del empadronamiento, o de empadronamiento efectivo en los países en que se destina solamente un día a la recopilación de datos. En algunos países se prefiere un día laborable, y se considera que el mejor día para el censo es un día a mediados de la semana, por ejemplo un miércoles o jueves, y en estos casos nunca se elige una semana que incluya un feriado nacional. En cambio otros países eligen días feriados o domingos para efectuar el censo, porque en esos días toda la familia se encuentra en casa (especialmente el jefe de hogar, que está ausente en su trabajo los días de semana). Hay algunos países, especialmente aquellos que destinan solamente un día al empadronamiento en que el día del censo es feriado público y todas las personas, excepto los empadronadores, deben permanecer en casa para asegurar el éxito del censo.

56. El día del censo tiene diferente significado en ambos sistemas de empadronamiento, porque si se usa el método de la entrevista, este día generalmente es sólo un momento teórico de referencia, y el empadronamiento mismo puede efectuarse antes y después de la fecha del censo; pero si se emplea el método del autoempadronamiento, con arreglo al cual el empadronamiento se efectúa solamente en un día, el día de empadronamiento puede coincidir con el día del censo.

57. No basta usar solamente un día como momento de referencia, es necesario determinar el momento exacto del día al cual se refiere la fecha del censo. Una sola noche (anterior al día del censo) es también un período excesivo para determinar con exactitud el tamaño de la población ya que en una sola noche puede haber muchos nacimientos y defunciones. Suele fijarse como momento del censo las 12 de la noche anterior a la fecha del mismo. Toda persona que esté viva en el momento del censo se incluye en el cuestionario y figura en el recuento de la población total, aun cuando se complete el cuestionario después del momento del censo o incluso después del día del censo y esa persona haya fallecido entretanto. Los niños nacidos después del momento del censo no deben incluirse en el cuestionario ni en la población total, aún cuando estén con vida cuando se empadronan otros miembros de su hogar. Ese mismo momento es fundamental para el empadronamiento de las personas temporalmente presentes o ausentes. Por regla general sólo se incluyen en la población total las personas que pasan la noche anterior al día del censo en el local de habitación empadronado, es decir que han dormido en dicho local.^{2/}

58. Algunos países prefieren fijar el momento del censo al alba del día del censo en lugar de hacerlo a las 12 de la noche anterior al día de referencia, por cuanto se considera que muchas personas no son capaces de informar, por ejemplo, si un nacimiento ocurrido la noche del censo se produjo antes o después de las 12 de la noche. El alba es un momento de referencia más fácil de distinguir.

^{2/} Eso no incluye, naturalmente, la posibilidad de formular asimismo preguntas relativas a personas que residen habitualmente en el local de habitación pero se encuentran ausentes por cualquier motivo. Véase la sección D y especialmente el párrafo 66 de este documento.

59. Cuando el plazo requerido para el empadronamiento sea muy largo (mayor de un mes) y resulte improbable que la población pueda proporcionar informaciones acerca de determinado momento pasado podrá ser necesario emplear diferentes momentos de referencia en el empadronamiento, e incluso utilizar la fecha de empadronamiento de cada hogar. En caso de seguirse tal procedimiento, es preciso explicarlo así en el informe censal y debe señalarse la duración total del empadronamiento. Para facilitar la referencia y a fin de computar los índices intercensales, es conveniente designar una fecha única del período de empadronamiento como fecha del censo oficial. Esa fecha puede ser, por ejemplo, el día en que quedó empadronada la mitad de la población.

60. Los datos reunidos sobre las características de la población deben referirse a un período de referencia bien definido. Sin embargo, el período de referencia no tiene que ser idéntico para todas las informaciones reunidas. Pero naturalmente, el período de referencia correspondiente a la mayoría de los datos será el momento o fecha del censo.^{3/}

C. Período de empadronamiento

61. Con miras a la simultaneidad y a fin de evitar omisiones y repeticiones, es importante procurar que el período de empadronamiento sea lo más breve posible, teniendo en cuenta la eficiencia del trabajo y los recursos monetarios y de personal. Se calcula que en la práctica el tiempo que se requiere para efectuar el empadronamiento oscila entre un día y más de un mes. La duración del empadronamiento depende del método de empadronamiento (véase el párrafo 43) y de las posibilidades de contratar empadronadores (véanse los párrafos 16 y 17).

62. Según el método de la entrevista el período de empadronamiento se define como el tiempo durante el cual hacen sus visitas los empadronadores para llenar los cuestionarios. Para reducir al mínimo la duración del período de empadronamiento, algunos países contratan todos los empadronadores que sean necesarios para empadronar la población total en el día del censo.

3/ Véase asimismo el documento ST/ECLA/Conf.32/L.1.

La ventaja de este método es que incluye a todas las personas en este momento determinado de referencia; sus desventajas fueron examinadas en relación con la contratación y capacitación de empadronadores. En la mayoría de los casos parece preferible usar menos empadronadores y establecer un plazo de varios días para efectuar el empadronamiento, pero que no se prolongue demasiado. La duración exacta del período en un país determinado depende de los recursos y la disponibilidad de mano de obra. El censo piloto permitirá determinar el plazo necesario para empadronar cada individuo u hogar; también se podrá obtener de las listas de control preliminar la población aproximada de cada local de habitación, de suerte que no será difícil determinar cuánto tiempo se necesita realmente para efectuar el empadronamiento con la mano de obra disponible. Su duración puede ser de tres o cuatro días, una semana o dos. En la práctica no conviene, por motivos relacionados con la organización, establecer un período de empadronamiento mucho más largo (por ejemplo es muy difícil emplear empadronadores competentes durante un largo período, decae el interés de la población, la supervisión es muy difícil). Sin embargo, el principal inconveniente de los empadronamientos de excesiva duración es el riesgo que encierran para su principio de simultaneidad. Tanto el empadronador como el empadronado pueden perder de vista la circunstancia de que la información debe corresponder a la fecha del censo. Incluso cuando se tiene en cuenta esa circunstancia, tal vez resulte difícil que el empadronado recuerde con toda exactitud las condiciones que concurrían en un día determinado de una fecha ya transcurrida.

63. En el método del autoempadronamiento se hace difícil definir estrictamente el período respectivo, ya que los cuestionarios son distribuidos a los hogares censales con anterioridad a la fecha efectiva del censo. En rigor, el período de empadronamiento sólo debe abarcar el tiempo que transcurre entre la fecha del censo y el último día en que se recogen los cuestionarios. Sin embargo, en la práctica es más exacto considerarlo como el intervalo que transcurre entre el primer día en que se distribuyen los cuestionarios y el último día que se fija para recogerlos. Podría

pedirse a los jefes de hogares que llenen los cuestionarios en el día del censo, es decir al día siguiente del momento del censo, pero como en la práctica transcurren varios días entre la entrega y la recogida de los cuestionarios, el jefe de hogar tiene tiempo suficiente para llenar los cuestionarios con toda tranquilidad.

64. Si bien debe intentarse el empadronamiento simultáneo de la población, pueden haber algunas regiones del país en las cuales no sea posible hacerlo, como por ejemplo las regiones montañosas y selváticas inaccesibles habitadas por poblaciones aborígenes o tribéñias, en las cuales no puedan encontrarse empadronadores locales adecuados. A esas regiones habrá que enviar empadronadores especiales procedentes de otras zonas, y es probable que este proceso resulte más demoroso que el empadronamiento general. En esas regiones el empadronamiento puede efectuarse con uno o dos meses de anticipación al momento de referencia efectivo y quizá antes. No puede considerarse la posibilidad de repetir las visitas. Algunos países latinoamericanos incluso han ideado un cuestionario censal más sencillo especialmente para esas regiones. En otros países latinoamericanos el empadronamiento no abarca todas las regiones, sobre todo aquellas habitadas por poblaciones aborígenes de la jungla. Con todo, sería preferible que en el censo se empadronara la población total del país respectivo, incluso aunque haya que recurrir a la aplicación de técnicas especiales de empadronamiento o haya que efectuar un empadronamiento más sencillo y más demoroso.

D. Lugar del empadronamiento

65. Para los efectos del censo es necesario establecer una distinción entre el lugar en que figura empadronada una persona y aquel de cuyo recuento forma parte a los fines de las tabulaciones. El empadronamiento guarda relación con la reunión de los datos relativos a cada persona. Por consiguiente, el lugar del empadronamiento es aquel donde se obtienen esos datos. El lugar en cuyo recuento figura es aquel que se asigna para determinar la distribución interna de la población del país.

/Si bien

Si bien en la mayoría de los casos ambos lugares coinciden (porque la persona se cuenta y se empadrona en el mismo lugar) pero en algunos casos pueden diferir.

66. Al compilar los resultados censales por zonas geográficas, cada persona puede ser incluida ya sea: a) en el hogar (y por ende en la zona geográfica) donde se encontraba en el día del censo; o, b) en el hogar (y la zona geográfica) donde reside habitualmente. Esta distribución no depende necesariamente del lugar donde se recoge la información pero puede simplificarse si se elige adecuadamente el lugar de empadronamiento.

67. Si sólo se requiere la distribución de la población presente en la zona (o de facto) es lógico empadronar a cada persona en el lugar en que se hallaba en el momento del censo; pero también se puede solicitar información sobre las personas que se encuentran temporalmente ausentes en el momento del censo, y asimismo hacer la distribución entre los residentes y los visitantes que están de paso que componen la población presente en la zona.

68. En cambio, si sólo se requiere una distribución por lugar de residencia habitual, el procedimiento más adecuado consiste en reunir la información sobre cada persona en el lugar de su residencia habitual. Una de las desventajas de este método es que no siempre se pueden reunir informaciones sobre cada persona en el lugar de su residencia habitual, sobre todo cuando familias enteras se hallan ausentes en el momento de levantarse el censo. Además, se omitirían a menudo del empadronamiento a las personas que se encuentran temporalmente ausentes de su residencia, porque no pueden ser empadronadas en el lugar de su residencia habitual ni en el lugar en que se encuentran temporalmente en el momento del censo. Por consiguiente, hay que adoptar algunas disposiciones que permitan reunir informaciones sobre esas personas en el lugar en que se encuentran en el momento del censo.

69. Como cunde el interés por las informaciones sobre los hogares y las familias, la migración interna y la situación de la vivienda, aumenta la conveniencia de preparar tabulaciones basadas en el lugar de residencia habitual más bien que en el lugar en que se encuentra cada persona, ya que éste suele ser temporal y no resulta tan útil para investigar los aspectos mencionados. Asimismo, si bien es relativamente más sencillo empadronar a cada persona en el lugar en que se encuentra en el día del censo y emplear una distribución de la población presente en la zona, es probable que una distribución basada en la residencia habitual sea más exacta que una distribución basada en la población presente en la zona, si el período de empadronamiento es tan largo como que en ese intervalo se produzca un movimiento apreciable de personas.

70. Sin embargo, de ser posible, se desea obtener información sobre la población que reside habitualmente en la zona y la población presente en la zona. En el cuestionario debe distinguirse claramente entre:

- a) los residentes habituales que se encuentran presentes en el día del censo;
- b) los residentes habituales que se encuentran ausentes temporalmente en el día del censo y
- c) las personas que no son residentes habituales pero se encuentran presentes temporalmente el día del censo.

Las categorías a) y b) están formadas por la población que reside habitualmente y las categorías a) y c) por la población de facto. Existen varios procedimientos y métodos para empadronar estas categorías y para asegurar que la información se obtiene en la mejor forma posible. Este tema se examina en el documento "Preparación de los cuestionarios censales" (véase el documento ST/ECLA/Conf.32/L.6).

E. El empadronamiento propiamente dicho

1. Material proporcionado a los empadronadores

71. Una vez finalizada la formación de los empadronadores, debe suministrárseles el material que utilizarán en el empadronamiento. En algunos casos dicho material es entregado al término del curso de capacitación, y en otros posteriormente, pero con cierta anticipación al día del empadronamiento. La responsabilidad de la distribución del material incumbe a las oficinas locales, que pueden entregarlo directamente o por intermedio de los supervisores locales que están en contacto directo con los empadronadores a su cargo.

72. El material entregado a los empadronadores consiste de:

- a) Cuestionarios;
- b) Guías de la zona de empadronamiento, tales como planos, listas de edificios, locales de habitación u hogares, etc.
- c) Formularios de resumen y formularios administrativos;
- d) Tarjetas de identidad, rótulos engomados, insignias, y otro equipo accesorio;
- e) Lápices o plumas.

Durante los cursos de capacitación se han distribuido otros materiales, como manuales y otras descripciones de las obligaciones de los empadronadores y a la forma de desempeñarlas, a fin de dar tiempo al empadronador para estudiarlas y la oportunidad de hacerlo.

73. El cuestionario censal es el material más importante proporcionando al empadronador que en él anotará todos los datos sobre el censo de población y habitación. La cantidad de cuestionarios que debe distribuirse se basa en las listas preliminares elaboradas para la zona en que trabajará el empadronador, y depende del tipo de cuestionarios que se emplee en el censo respectivo (esto es, se puede usar cuestionarios para una sola persona, para un solo hogar censal o un solo local de habitación, o para el hogar censal múltiple o local de habitación múltiple). Cualquiera que sea el tipo de cuestionario usado, es necesario proporcionarle al empadronador una cantidad superior en un 20-25 por ciento al número exacto de cuestionarios porque pueden existir omisiones en la lista preliminar, y durante el empadronamiento mismo el empadronador o el jefe de hogar pueden cometer errores y en ese caso habrá que sustituir el cuestionario por otro.

74. En algunos casos se emplean otros formularios, además del cuestionario básico, por ejemplo para recoger informaciones para otras encuestas o para recoger datos sobre los edificios o para hacer estudios de muestreo.

También debe proporcionarse al empadronador una cantidad suficiente de formularios adicionales.

75. Como ya se dijo, el empadronador recibe también instrucciones impresas sobre la forma de llenar el cuestionario. Cuando se usa el método del autoempadronamiento, se entregan estas instrucciones a cada familia censal, que en algunos casos figuran en una hoja o folleto aparte y en otros están impresas en los cuestionarios. En cambio, cuando se usa el método de la entrevista sólo en algunos casos es necesario usar instrucciones para los jefes de hogar, y es en aquellos casos en que el empadronador no encuentra al jefe de hogar, a pesar de haber efectuado varias visitas y debe dejar el cuestionario para que sea llenado por él.

76. El empadronador necesita otros materiales, como los formularios de resumen y formularios administrativos. Por regla general se pueden clasificar en tres clases: 1) listas de comprobación (que se usan principalmente en el método del autoempadronamiento); 2) formularios para preparar resúmenes de las informaciones relativas a la zona empadronada una vez que se han reunido los datos; y 3) otros informes, relativos por ejemplo al volumen de trabajo realizado (diariamente durante el período completo) o a las compensaciones financieras si el empadronamiento es remunerado o hay que reembolsar algunos gastos (por ejemplo de viaje).^{4/}

77. El uso de guías de las zonas de empadronamiento es esencial para que el empadronador pueda establecer claramente los límites de la zona que le corresponde, para garantizar la cabalidad y para evitar duplicaciones. Hay varios formularios que facilitan la comprensión de estos aspectos que se discuten detenidamente en el punto 4 d) del temario (véase el documento ST/ECLA/Conf.32/L.4). Pueden usarse distintos formularios para las zonas construidas y las zonas rurales escasamente pobladas.

^{4/} Los pormenores sobre la preparación y el uso de las listas de control censal figuran en el documento ST/ECLA/Conf.32/L.4 de este seminario.

2. Estudio preliminar de la zona efectuado por los empadronadores

78. Uno o dos días antes del empadronamiento, el empadronador debe familiarizarse con la zona de empadronamiento que se le ha asignado y realizar una visita preliminar antes de iniciar el recorrido que normalmente se ha de efectuar para hacer el empadronamiento. Sus objetivos principales son aclarar las dudas que el empadronador pudiera tener acerca de los límites de la zona de empadronamiento, antes de que se inicie el empadronamiento; sin embargo, también puede tener otros fines. Por ejemplo, se puede pedir al empadronador que prepare su plan de empadronamiento, es decir, que trace de antemano la ruta que seguirá cuando haga el empadronamiento, e incluso que la marque en el plano que se le facilite. También puede encargársele que verifique la exactitud del plano o que lo rectifique. Cuando no se hayan podido preparar planos de las zonas de empadronamiento, incluso el empadronador tal vez tenga que hacer un croquis de su zona y de los edificios o locales de habitación que contenga. Al mismo tiempo, el empadronador podría comprobar la exactitud de la lista de hogares o locales de habitación, o, si no ha sido posible prepararla de antemano, podría encargarse de hacer una lista con las informaciones sobre las unidades de empadronamiento.

79. Asimismo, la visita preliminar podría servir para informar a la población sobre la fecha exacta en que recibirá la visita del empadronador (cuando se usa el método de la entrevista) y a ese efecto el empadronador dejará en cada hogar una hoja impresa que indique la fecha aproximada en que efectuará su próxima visita; o podría ponerse de acuerdo con el hogar censal respecto del momento más oportuno para hacer dicha visita; el empadronador puede además distribuir carteles y otros materiales publicitarios sobre el censo en que se pide la colaboración de cada hogar.

80. Cuando se usa el método del autoempadronamiento podrían distribuirse los cuestionarios en la visita preliminar y si bien cuando se usa dicho método podría combinarse la visita preliminar con la primera serie de visitas, en la mayoría de los casos no conviene hacerlo. La distribución de los cuestionarios debe ser precedida por una visita preliminar, igual que cuando se emplea el método de la entrevista.

81. Se puede considerar como visita preliminar al empadronamiento aquella en que se distribuyen los cuestionarios, por cuanto los datos demográficos sólo se anotan en los cuestionarios después de su distribución, aun cuando en algunos casos el empadronador anota ciertas informaciones geográficas en los cuestionarios antes de entregarlos al jefe de hogar.

3. Recopilación de datos censales

82. La recopilación de datos censales, es decir la visita en que se efectúa el empadronamiento propiamente dicho supone realizar diferentes tareas y tiene una duración distinta, según el método de empadronamiento usado. Sólo cuando se usa el método de la entrevista puede hablarse realmente de "obligaciones del empadronador", porque cuando se usa el método del autoempadronamiento, teóricamente incumbe al jefe de hogar la obligación de recopilar los datos, si bien el empadronador ayuda por regla general al jefe de hogar a completar el cuestionario, y, según se expresa en el párrafo 85 suele pedírsele que examine cada cuestionario para ver si hay errores u omisiones, como parte del proceso de recopilación.

83. Cuando se usa el método de la entrevista, se aprovecha la visita que hace el empadronador para que entreviste a los interesados y anote en el cuestionario todas las informaciones geográficas y sobre el hogar, más los datos que se precisan con respecto a cada individuo. En general anota el número de serie de cada local de habitación (que puede fijarse de antemano, sobre la base de las listas de control preliminar, o asignarse como número de orden cuando se efectúa el empadronamiento). Después de cada entrevista o al final del día, tiene que anotar los datos resumidos en el resumen o en la lista de control. En algunos casos, después de cada entrevista, puede suceder que el empadronador tenga que dejar constancia de haber empadronado cada unidad o individuo (especialmente, por ejemplo, en el caso de los miembros presentes temporalmente en el hogar) ya sea colocando un rótulo o expidiendo comprobantes individuales a todos los interesados.

84. El empadronador no hace generalmente más que una visita a cada unidad empadronada, la cual tiene el objeto de obtener la información sobre cada hogar y cada individuo. Es posible, desde luego, que haya de efectuar una segunda visita si en la primera no consigue la información deseada

/(por ejemplo,

(por ejemplo, porque no hay nadie en el hogar, o se encuentran ausentes el jefe de hogar o los adultos que lo componen) o si el informante se ve en la imposibilidad de proporcionar datos sobre cada persona. En tal caso, la nueva visita puede ser acordada de antemano, y en algunos países se usa un formulario especial para informar al hogar sobre la fecha de la próxima visita. En este caso el empadronador debe hacer una anotación sobre los locales de habitación u hogares que debe visitar nuevamente (y con ese objeto se debe preparar un cuestionario adicional). En otros países el método mismo de empadronamiento exige automáticamente hacer dos visitas. Por ejemplo, en la primera visita se obtienen las informaciones que se anotan en el cuestionario básico y en la segunda los datos que se registran en el cuestionario adicional (suelen corresponder a una encuesta por muestreo).

85. Cuando se emplea el método del autoempadronamiento, la visita en que tiene lugar el empadronamiento sirve principalmente - y a menudo solamente - para que el empadronador recoja el cuestionario que ha llenado el jefe de hogar. En algunos casos, el empadronador ayuda a completar el cuestionario y es posible que tenga que responder las preguntas que formule el jefe de familia o explicar a éste las instrucciones que debe seguir. Independientemente del grado de asistencia que deba prestar casi siempre se le pide que examine cada cuestionario para ver si hay errores u omisiones y que haga o ayude a hacer las adiciones o rectificaciones necesarias.

4. Obligaciones del empadronador posteriores al empadronamiento

86. La labor del empadronador rara vez queda terminada con la última entrevista que practica. Cualquiera que sea el método de empadronamiento, por regla general el empadronador tiene que cumplir las siguientes obligaciones posteriores al empadronamiento:

- a) Comprobar que los cuestionarios estén completos y ordenarlos con arreglo a las listas preliminares o de control del empadronamiento;
- b) Anotar los números de serie en los cuestionarios, si no se ha hecho esta anotación durante el empadronamiento;
- c) Anotar datos sumarios de diversa índole en las listas de resumen y en los cuestionarios mismos;

/d) Llenar

d) Llenar los informes de producción y hacer las anotaciones sobre las cuentas financieras en las listas de control;

e) Entregar los cuestionarios completos y otros materiales a los supervisores locales;

f) Proceder al nuevo empadronamiento de algunos hogares de la zona cuando después del primer examen de los cuestionarios, que suele ser efectuado por los supervisores, se encuentren errores, contradicciones o anotaciones poco claras, u omisiones;

g) En algunos casos hacer la codificación preliminar de los cuestionarios, especialmente para asegurarse de que todas las anotaciones son coherentes.

El empadronador cumple estas obligaciones posteriores al empadronamiento al final de cada día si el empadronamiento dura más de un día. Naturalmente, si sólo se destina un día al empadronamiento, estas obligaciones se cumplen al término del empadronamiento de preferencia en el mismo día, o en el siguiente.

5. Supervisión del empadronamiento

87. El control de las operaciones de empadronamiento es indispensable. Cuando el empadronamiento propiamente dicho dura varios días, las revisiones periódicas de los cuestionarios para estimar la cantidad y la calidad del trabajo, facilitan la adopción de medidas para subsanar las deficiencias y mantener la labor de empadronamiento a un ritmo satisfactorio.

88. La forma más adecuada de asegurar la supervisión directa y permanente consiste en nombrar un supervisor local, que es el funcionario inmediatamente superior al empadronador. El supervisor se hace cargo generalmente de una zona o área, que incluye por lo menos tres supervisores y no más de diez.

89. El supervisor debe mantenerse en contacto directo y permanente con los empadronadores. Es preciso adoptar las disposiciones necesarias para que el supervisor revise periódicamente la labor de cada empadronador que de él depende, sobre todo si el empadronamiento toma más de uno o dos días.

La mejor forma de hacerlo consiste en que el supervisor se reúna diariamente con los empadronadores que de él dependen, ocasión en que le serán entregados los cuestionarios terminados durante el día y se discutirá cualquier problema o dudas que puedan tener los empadronadores acerca del empadronamiento.

90. Las principales obligaciones de los supervisores son las siguientes:
- a) Hacer la revisión preliminar de los cuestionarios llenados por los empadronadores;
 - b) Verificar la cantidad de trabajo realizada por cada empadronador por intermedio de los informes sobre el progreso diario;
 - c) Vigilar y observar varias de las entrevistas realizadas por cada empadronador, sobre todo a comienzos del período de empadronamiento;
 - d) Visitar nuevamente algunos hogares para comprobar la exactitud del trabajo realizado por los empadronadores, especialmente cuando han habido errores y omisiones;
 - e) Ayudar a los empadronadores a resolver casos complicados en que haya dudas acerca del empadronamiento;
 - f) Efectuar determinado número de visitas posteriores al empadronamiento (por ejemplo visitar 10 por ciento de los hogares visitados por los empadronadores) a fin de estimar la magnitud de los errores cometidos en el empadronamiento, y especialmente para comprobar la exactitud del empadronamiento, es decir, para ver si hay errores, omisiones y repeticiones, etc.
 - g) Cotejar y revisar los resúmenes y otros informes entregados por los empadronadores;
 - h) Preparar resúmenes e informes administrativos sobre la zona a su cargo, o sea informes sobre el trabajo realizado por los empadronadores que de él dependen.
91. Naturalmente el sistema que consiste en usar supervisores locales que fiscalizan directamente la labor de cada empadronador es el más adecuado para dirigir y supervisar el empadronamiento. Puede no emplearse este sistema si el personal de la oficina local del censo fiscaliza directamente el empadronamiento. En otros casos, los supervisores son dirigidos por un supervisor jefe que tiene a su cargo todo un distrito o una zona más grande de la unidad administrativa (por ejemplo, el supervisor jefe del censo tiene dos ayudantes, uno para las zonas urbanas y otros para las rurales). Sin embargo, cualquiera que sea la forma de supervisión elegida, la oficina o la comisión local del censo dirige y controla el trabajo de los empadronadores y supervisores.

92. Además de encargarse de la supervisión local, el personal de la oficina central del censo y asimismo los comisionados regionales del censo ayudan a dirigir y a fiscalizar las actividades durante el empadronamiento y en especial dan asistencia cuando sea necesaria. Lo más adecuado es destacar algunos de los funcionarios de la oficina central en determinadas regiones, provincias o ciudades grandes, en las cuales actúan como asesores de las oficinas locales o regionales del censo; pero la responsabilidad del trabajo en el terreno incumbe, por la fuerza de las circunstancias, a las autoridades locales.

93. El empadronamiento y la supervisión del mismo son las etapas más importantes de toda la actividad censal. Los preparativos de la etapa preliminar del censo tienen por objeto asegurar que el empadronamiento sea lo más adecuado posible, y la calidad de la elaboración de los datos depende realmente de lo bien que se efectúe y se supervise el empadronamiento. El éxito del censo mismo, por lo tanto, depende realmente de la calidad del empadronamiento. En todos los casos habría que efectuar investigaciones adicionales para verificar la confiabilidad de los resultados censales.^{5/}

^{5/} La evaluación de los datos obtenidos en los censos de población y habitación se examina en el documento ST/ECLA/Conf.32/L.11).