

ANÁLISIS DE GOBIERNO URBANO N. 2
LOS CENSOS DE POBLACIÓN Y VIVIENDA COMO INSTRUMENTO PARA LA TOMA DE
DECISIONES DE LOS GOBIERNOS URBANOS

ENTREVISTA

A continuación presentamos la entrevista a **Marcela García, Socióloga, Magíster en Urbanismo, Doctora en Demografía**, que sirvió de insumo para el documento de Análisis de Gobierno Urbano “Los censos de población y vivienda como instrumentos para la toma de decisiones de los gobierno urbanos”, realizado por el Observatorio de Gobierno Urbano del Instituto de Estudios Urbanos - Universidad Nacional de Colombia.

1. ¿Qué es y qué pretende medir un censo?

El censo es una operación estadística que pretende obtener información demográfica y socioeconómica de la población residente en la totalidad del territorio nacional, en un momento específico del tiempo (un año específico). Busca enumerar, sin repetir, las personas, hogares y viviendas que existen en el país, con el fin de obtener un recuento, y generar información básica sobre esas tres unidades de análisis.

Al producir información para la totalidad del territorio, el censo genera datos para áreas que difícilmente se registran en otra operación estadística (por ejemplo pequeños municipios), y además, por su óptimo nivel de representatividad geográfica, permite analizar unidades territoriales que no necesariamente coinciden con los criterios de la división político administrativa. Así, son posibles los análisis intraurbanos/metropolitanos, o de territorios que incorporan parte de diferentes municipios, pero que comparten problemáticas de interés para el estudio.

Sus resultados se usan para la distribución del presupuesto municipal, para la asignación de servicios gubernamentales y para la generación de las proyecciones poblacionales que son la base demográfica de la planeación territorial y del desarrollo.

El censo es el eje del sistema estadístico de aquellos países en donde no hay un padrón continuo, esto es, un registro permanente de personas que llegan a vivir de manera relativamente permanente a cada municipio y las que emigran del mismo.

2. ¿Cuáles son las principales variables que mide el censo en Colombia y en otros países que usted tenga como referencia?

Para responder a la pregunta sobre *¿Cuántas personas hay en el territorio nacional y cómo es su distribución?* la primera variable fundamental es la medición de los residentes habituales en las viviendas y en los lugares de alojamiento especial (LEA), que no constituyen hogares (se trata de cuarteles, hoteles, internados, hogares de adultos mayores, etc.). El concepto de

residente habitual está en el centro de la medición censal, pues asigna cada persona a un solo domicilio, en el que reside la mayor parte del tiempo.

Adicionalmente, el censo quiere caracterizar a las personas, los hogares y las viviendas. Con respecto a las primeras, se miden las variables demográficas clásicas (sexo y edad), y otras como las referidas a las prácticas de fecundidad (número de hijos vivos, número de hijos sobrevivientes, año de nacimiento del último hijo), nupcialidad (estado civil) y migración interna y externa (a partir de las preguntas de nacionalidad, lugar de nacimiento y lugar de residencia hace 5 años y 12 meses, y para el caso de los inmigrantes internacionales, el año de llegada a Colombia). Estos elementos son fundamentales para complementar la información que permite realizar las proyecciones demográficas, que proceden también de otras fuentes estadísticas, como las estadísticas vitales, para el caso de la fecundidad. Para el caso de la migración, aunque hay dificultades por ser un factor tan dinámico, el censo es una de las pocas fuentes que permite una aproximación tan extendida en el territorio.

De otra parte, el censo incluye variables sociales, como las referidas a analfabetismo y el nivel educativo, autorreconocimiento étnico, condiciones de salud y afiliación a servicios de salud, y discapacidad. En cuanto a las variables económicas, se incluye principalmente la actividad laboral (qué hizo durante la semana pasada).

A nivel de los hogares, el censo permite establecer el tamaño y composición de los mismos, principalmente a través de la variable de parentesco con el jefe del hogar, que se trata de la persona de referencia o con mayor peso en las decisiones del mismo. Además, se indaga si hubo alguno de los miembros del hogar que falleció o que migró hacia otro país, esto último con el fin de establecer de manera indirecta la emigración internacional. Además, se indaga por el número de habitaciones con que cuenta el hogar para residir en la vivienda y el lugar en el que se cocinan los alimentos.

En cuanto a las características de las viviendas, el censo indaga por el tipo (casa, apartamento o cuarto), su estructura (número de habitaciones y otros espacios), y calidad (dotación y regularidad de los servicios públicos, materiales de construcción, tipo de servicio sanitario). Adicionalmente, es posible establecer la cantidad de hogares (unidades de consumo) que residen en cada una de las viviendas. Por último, cabe señalar que el censo también contabiliza las viviendas que están desocupadas, es decir, el parque residencial sin uso (aunque también puede tratarse de segundas residencias). Se incluye además la pregunta por el estrato socioeconómico a través del cual se cobran los servicios públicos.

3. ¿Cuáles son las principales limitaciones que tiene el instrumento del censo en Colombia y/o en otros países que usted tenga como referencia?

En general, los censos tienen una limitación de alcance por basarse en el concepto de la residencia habitual. Por ello, no logran captar poblaciones flotantes, uso de segundas residencias, o dinámicas de movilidad tales como los flujos pendulares. Todas estas

situaciones también son fundamentales para prever el uso de bienes y servicios y tendrían que ser insumo para la planeación territorial.

Otras de las limitaciones de los censos en general es su dificultad de actualización, pues como se dijo antes, muestran la “fotografía” de un momento, que debe actualizarse, idealmente, cada diez años.

Adicionalmente, al ser un operativo tan costoso, requiere la priorización de contenidos de manera que la aplicación de los formularios resulte eficiente.

4. ¿Qué variables o aspectos NO miden los censos, y considera que deben incluirse en los cuestionarios censales? ¿Por qué?

En el censo colombiano actualmente no se miden condiciones de la vivienda que serían fundamentales para la planeación territorial, como es el caso del área de vivienda (de difícil captura por el posible desconocimiento de los residentes) y del régimen de tenencia (que estaba presente en la versión censal de 1993, también de difícil verificación).

Otro de los temas sobre los que se produce baja cantidad de información es la laboral. Si bien se indaga por la actividad realizada la semana previa al censo, no se pregunta por las características de la ocupación laboral ni por las ramas de dicha actividad, lo cual resulta fundamental para cualificar el mercado de trabajo. Aunque para este fin se utilizan encuestas especializadas, una mirada general sobre el tema permitiría producir información para la totalidad del territorio nacional. Adicionalmente, tampoco se indaga por el lugar de trabajo de la población, criterio fundamental que se utiliza para la definición de las áreas metropolitanas en función de los intercambios funcionales cotidianos.

No existe tampoco en la actualidad pregunta por los ingresos y gastos del hogar.

Por último, en el censo no se indaga por las relaciones que existen entre los hogares que corresiden en una misma vivienda, elemento fundamental para comprender las prácticas de allegamiento y organización residencial. Además, al indagar sólo por las relaciones de parentesco con el jefe del hogar, no se capturan otras relaciones entre los miembros del hogar.

5. De manera general, ¿cómo avalúa la evolución y desarrollo del instrumento en los tres últimos levantamientos censales del país: 1993, 2005 y 2018? ¿qué aspectos tanto positivos como negativos deben destacarse de los tres últimos levantamientos censales del país?

En los últimos años se han producido transformaciones técnicas y de enfoque en el operativo censal. Las principales en mi concepto son:

- Disminución de la cantidad de preguntas, tendiendo hacia las recomendaciones de los organismos internacionales. Además, en esta última edición se eliminó el “Censo Ampliado” referido a una encuesta realizada en el mismo operativo censal, en la que se profundizaba en una gran cantidad de información. Sin embargo, en la edición de

2005 este instrumento tuvo muchos problemas de muestreo y representatividad, por lo que fue escasamente utilizado.

- Cambio en la ejecución del operativo censal, ya que en 1993 se realizó con inmovilización de la población durante algunos días, mientras que tanto en 2005 como 2018 se realizó de manera extendida durante unos meses. En la última edición, sin embargo, el tiempo que en el que se extendió dicho operativo, ha sido una de las principales críticas que ha recibido el censo, pues la idea es contar con una “fotografía”, lo cual se dificulta al extender el período de captura por cerca de diez meses (cuando lo recomendable es que se aproxime a los tres meses). De otra parte, otra de las innovaciones ha sido la implementación del e-censo, que se puso a prueba en la edición de 2018. Se trató de un esfuerzo para el diligenciamiento on-line del operativo, que implicó numerosos retos de soporte técnico y otras dificultades, principalmente referidas a los casos de no finalización, a la asignación geográfica de las personas y hogares encuestados, y a la poca pedagogía y apropiación de conceptos claves para el operativo censal, por parte de los encuestados, como, por ejemplo, el concepto de hogar, que tienen una definición técnica distinta a la utilizada comúnmente.
- Acceso cada vez más desagregado y fácil a los datos, aparejado a la evolución tecnológica. En la actualidad existen más herramientas técnicas para obtener los microdatos censales, así como para su análisis en diferentes niveles de agregación geográfica.
- Evolución de la aproximación a la diversidad étnica. En el último censo, por ejemplo, a partir de una serie de reuniones con algunos representantes de las comunidades indígenas, se incluyeron algunas preguntas para dar cuenta de la pertenencia a pueblos indígenas, clanes, vitsas y kumpanias.

6. ¿Podría hablarse de enfoques conceptuales u objetivos de política en la definición de las variables que se decide incorporar en los censos?

Como se dijo antes, la tendencia internacional es reducir la cantidad de preguntas, bajo el supuesto de que muchas de las necesidades de información se pueden suplir a partir de encuestas especializadas, y considerando el alto costo de cada pregunta incorporada en el operativo. Así, lo que se recomienda es que cada país evalúe las preguntas que incluirá en el censo, en función de sus recursos y, sobretodo, de sus prioridades en materias de política. Un ejemplo de ello, en el caso colombiano, es la fuerte incorporación de preguntas sobre el tema étnico, y las referidas a la discapacidad (aunque de hecho éstas han sido objeto críticas, por la gran cantidad de preguntas que se incluyeron).

Sin embargo, cabe señalar también que existen recomendaciones internacionales sobre los temas mínimos que deben incorporarse en los censos y sobre otros temas adicionales posibles de incorporar. Lo anterior juega un rol importante para favorecer la comparabilidad de los datos entre países.

7. ¿Cuáles son los principales retos y aspectos a mejorar en los próximos censos en Colombia? Si conoce puede hacer referencia a otros países.

En mi concepto se trata principalmente de dos grandes retos. El primero de ellos se asocia con la garantía de los recursos necesarios para realizar regularmente los operativos censales (cada diez años), en condiciones tecnológicas suficientes para la captura y el procesamiento oportuno de la información.

Un segundo reto se refiere a disminuir la omisión censal, esto es, la cantidad de personas y viviendas que no se lograron censar; así como mejorar su tratamiento. Para el caso de 2018, según la metodología utilizada, se estima una omisión de entre 8% y 11%. Las causas fueron diversas, y entre ellas estuvieron las fallas en la cartografía utilizada (principalmente por desactualización), la imprevisión de condiciones de orden público y de riesgo ambiental, la poca pedagogía que hubo antes del operativo y su coincidencia con el año electoral, que puso en entredicho su utilidad.