

ANÁLISIS DE GOBIERNO URBANO No. 2

DOCUMENTO DE TRABAJO

---

**Los censos de población y vivienda como  
instrumento para la toma de decisiones de los  
gobiernos urbanos**

---

Observatorio de Gobierno Urbano  
Enero-Julio  
2020



UNIVERSIDAD  
**NACIONAL**  
DE COLOMBIA

Universidad Nacional de Colombia -Sede Bogotá  
Instituto de Estudios Urbanos – IEU  
Observatorio de Gobierno Urbano – OGU

*Director del Instituto de Estudios Urbanos (IEU)*

Carlos Alberto Patiño Villa

*Coordinadora del Observatorio de Gobierno Urbano (OGU)*

Yency Contreras Ortiz

*Asistente de investigación del Observatorio de Gobierno Urbano (OGU)*

Martin Emiliano García Parra

Autora, coordinación y edición de estilo: Yency Contreras Ortiz

Análisis de Gobierno Urbano

Periodicidad: Semestral

Número: 2 (Enero-Junio, 2020)

*Acceso abierto*

Los documentos de trabajo Análisis de Gobierno Urbano son publicaciones sin costo, su acceso es abierto y sin restricciones. Se define la siguiente licencia de publicación y uso de los artículos para su edición en soporte digital y papel:

*Licencia de publicación*

Creative Commons Reconocimiento 4.0 Internacional (cc by 4.0), disponible en:

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.es>



*Responsabilidad de los contenidos*

El contenido de los documentos de trabajo es responsabilidad de los autores y no comprometen a la Universidad Nacional de Colombia.

---

Universidad Nacional de Colombia - Sede Bogotá

Instituto de Estudios Urbanos - IEU

Observatorio de Gobierno Urbano - OGU

*Análisis de Gobierno Urbano*

Teléfono: (571) 3165000 Ext.: 10845

Unidad Camilo Torres, Calle 44 Nº 45 - 67, Bloque C, módulo 6. Ofic. 901, Bogotá D.C., Colombia

Elaborado en Bogotá D.C., Colombia, 2020

## Contenido

1. Introducción	4
2. Censos en América Latina: conceptos, usos y enfoques	6
3. Experiencias y casos en América Latina: ¿qué miden y qué no miden los censos en algunos países de la región?	12
3.1 Los cuestionarios censales: principales variables	13
3.2 Breve análisis comparativo del instrumento: Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México	23
4. El Censo en Colombia: una breve revisión a sus alcances 1993-2018	35
4.1 Breve análisis comparativo del instrumento: Colombia cuestionarios censales 1993, 2005 y 2018	38
5. Entrevistas a expertos: ¿Qué mide y qué no mide el Censo?	45
5.1 Adriana Carolina Silva Arias	45
5.2 Marcela García	52
6. Desafíos del instrumento	56
7. Bibliografía	63

## 1. Introducción

Los censos se consideran uno de los instrumentos más importantes con los que cuentan los gobiernos para tomar decisiones de política pública. En Francia se han usado en el marco de políticas y programas de desarrollo, específicamente para la producción legislativa, o sus reglamentaciones, para políticas educativas e incluso en el ordenamiento territorial (Lery, 1999). En América Latina, los censos pretenden explicar la situación de la población en un momento determinado, para unas variables específicas (población y/o vivienda), cada cierto tiempo (10 años aproximadamente). En la práctica, los países de la región han tenido problemas para seguir en forma sistemática las recomendaciones internacionales sobre las variables a medir y los tiempos para levantar la información. Sin embargo, desde mediados del siglo XX se ha mantenido una cierta periodicidad en el relevamiento censal. A partir de 1950, todos los países de la región han desarrollado actividades censales con cierta regularidad y han acumulado experiencias de todo orden (Guzmán & Schkolnik, 2001). En esta década se comienza a evidenciar una tendencia en realizar los censos en intervalos decenales, lo que permite establecer comparaciones en el tiempo; permitiendo de igual manera la realización de estudios regionales con la inclusión de variables geográficas, culturales, demográficas, económicas, sociales, entre otros (Lopes, 1974).

Obtener la información de la población y la vivienda a nivel nacional y territorial resulta relevante, ya que el proceso de urbanización en América Latina y al interior de cada país, ha transformado de manera importante la distribución poblacional y las características demográficas y de acceso a servicios por parte de las poblaciones asentadas en la ciudad y en los territorios rurales. Aunque a inicios del siglo XX nuestra región era fundamentalmente rural, en solo unas décadas, el 56.5% de la población estaba localizada en ciudades y para finales del año 2000 ya era el 75.8%, con proyecciones de que hacia el 2025 sería en 82.8% (CELADE<sup>1</sup>, 2005). Estas características son determinantes en el análisis demográfico, pero no solamente, ya que son la esencia de las políticas públicas.

Los censos tienen oportunidades y restricciones para la toma de decisiones de los gobiernos en el corto, mediano y largo plazo. Por un lado, un censo, permite o al menos formalmente capturar el “universo completo” de las variables de estudio. Sin embargo, los tiempos, las posibilidades técnicas y los costos de su aplicación son restricciones importantes para los Estados en el objetivo de contar con dicha información con oportunidad, calidad y con metodologías objetivas. La producción de estadísticas para un país que sean fidedignas y oportunas es un proceso costoso, que requiere de continuidad en las operaciones y en la gestión y una competente dirección profesional y administrativa (Aguilera, 1999). Sin embargo, es indudable que además de ser un asunto técnico, está mediado por una dimensión política (*polity*) y de las políticas (*policies*). La información de los censos es útil si se logra en su planificación la integración de variables estadísticas, pero también voluntad política de articular y reconocer sus alcances y sus resultados.

El censo, aunque consolida información de los hogares y sus viviendas, tiene dificultades en su proceso de actualización, además porque las actividades económicas se mueven rápido y en nuestros países la informalidad (de la vivienda y el empleo, entre otras variables) es alta. Por ello, las autoridades gubernamentales deben acudir a otro tipo de instrumentos como las encuestas para acceder y consolidar información en períodos más cortos de tiempo. Sin embargo, estos

---

<sup>1</sup> Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

instrumentos tienen también ventajas y desventajas similares. De allí la importancia de la generación y el fortalecimiento de la capacidad institucional de los organismos nacionales de producción de información (en nuestro caso el Departamento Nacional de Estadística- DANE), así como de las entidades territoriales en materia de registro, consolidación y seguimiento de sus acciones administrativas.

En América Latina una de las principales restricciones de los censos está asociada con las limitaciones para incorporar variables de la migración internacional (medición y caracterización de los flujos y cantidad de personas) como la estimación de cuantía y características de los migrantes. De acuerdo con Martínez Pizarro (2009), las diversas formas de movilización llevan a cuestionar la identidad o la pertenencia a un lugar de origen, y los censos de nuestra región carecen de la medición de aspectos como la situación de los solicitantes de refugio, la integración de los nacidos en el exterior y la modalidad transnacional de algunos movimientos. En todo caso, señala Martínez, la principal fuente de estimaciones sobre el tema han debido ser provistas por los censos, pese a sus restricciones en razón a las limitadas alternativas para producir dicha información de manera universal y en un mismo período (Martínez Pizarro, 2009). Como complemento a lo anterior, en palabras de García (M. García, comunicación personal, 19 de mayo de 2020), “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”. [Ver entrevista completa.](#)

Otro aspecto fundamental, aunque no único, para el fortalecimiento de este tipo de mediciones, es la incorporación de la tecnología en la aplicación y consolidación de la información censal. En el contexto actual, es fundamental capturar de la mejor manera la situación de las personas, hogares y viviendas para la toma de decisiones, pero además, el usuario de la información está cambiando y se hace más activo, por lo que resulta relevante analizar los costos y la utilidad del censo, ya que estos no parecen relacionarse en forma directa con su utilización posterior.

Por otro lado, es importante señalar que el financiamiento del censo es uno de los puntos cruciales para entender su elaboración y aplicación. Estos costos han ido aumentando a través de los años, debido al mayor interés en la información de tipo especializado y detallado, especialmente por las administraciones locales y regionales y, del sector privado (organizaciones no gubernamentales, universidades o empresas productivas) con fines investigativos (Chackiel, 2002). Sin embargo, como lo muestra Chackiel (2002), a partir del año 2000 se evidenció una tendencia general a disminuir el presupuesto para estos apartados generando en algunos países, la postergación de la fecha de levantamientos censales; pero además se evidencia la discusión sobre la posibilidad de que se incorporen recursos provenientes de fuentes privadas, a través de la venta de información censal para la elaboración de productos con valor agregado y/o la posibilidad de recurrir a préstamos bancarios. Estas estrategias, sin embargo, entran en tensión con asuntos como la confidencialidad de la información, la mercantilización de las funciones de las entidades productoras de información públicas y de los objetivos de las políticas públicas, entre otros.

En conclusión, los censos son útiles en términos académicos y de políticas públicas, entre otras aplicaciones. Sin embargo, en Europa algunos pocos países vienen prescindiendo de la herramienta “censo”, en razón a que han elaborado un sistema complejo basado en archivos administrativos y encuestas por sondeo, los cuales han consolidado información de calidad y con oportunidad; pero

que no son fácilmente traspasables a otros países, ya que su costo global (puesta en marcha y funcionamiento) es relativamente elevado en el corto y mediano plazo. Aunque podría decirse que es necesario avanzar en tener mejores registros administrativos, nuestros países por lo general no llevan registros permanentes de población, ni poseen eficientes estadísticas de registro civil, lo que hace de los censos la más importante fuente de datos para estudios demográficos (Lopes, 1974).

Este documento recoge una breve revisión de fuentes que analizan las características del instrumento y su alcance de medición en la región. También realiza un análisis preliminar de los cuestionarios censales en el país y en algunos otros países de América Latina y presenta algunas conclusiones, con el fin de consolidar información del uso del instrumento, como base para otros estudios más exhaustivos y concretos. Con el fin de complementar la revisión documental, este documento incorpora, además, algunas reflexiones de académicas nacionales que han trabajado desde sus líneas de investigación sobre los alcances del censo como herramienta tanto estadística como de política pública.

## 2. Censos en América Latina: conceptos, usos y enfoques

Los censos de población y vivienda en general se constituyen como los principales medios para reunir estadísticas básicas de población y de vivienda en un país (Aguilera, 1999). El censo de población debe ser considerada una operación estadística integral (Tacla, 1999). En general, los censos pretenden consolidar información sobre las principales características de la población, así como indagar por las condiciones demográficas y socioeconómicas de todos los niveles geográficos y administrativos. Otras definiciones señalan que los censos representan la fuente principal de información demográfica para los países, siendo el procedimiento de mayor magnitud y composición, cuya información presenta aspectos significativos para la definición de proyecciones demográficas y la formulación de políticas públicas, puesto que permite visibilizar las principales problemáticas que afectan a la sociedad (CELADE, 2013). Ahora bien, los censos de población y vivienda pueden ser de dos tipos: 1) censo de hecho o de *facto*, el cual registra información de las personas presentes o que durmieron en el hogar la noche anterior al censo; y 2) censo de derecho o *jure*, el cual levanta información de las personas que residen habitualmente en el hogar, incluyendo a los residentes ausentes.

De acuerdo con Tacla (1999), los censos constituyen la operación estadística de mayor envergadura que debe afrontar un país, ya que es el único instrumento que permite obtener datos para todos los niveles geográficos pequeños, a nivel de personas y hogares. Dentro de las principales características de los censos de población, la autora identifica:

- **Universalidad.** Debe incluir a todas las personas presentes (*facto*) o que residan dentro del territorio (*jure*), sin omisiones ni repeticiones;
- **Empadronamiento individual.** Registra las características de cada persona en forma individual, lo que permite realizar clasificaciones de entrada múltiple;
- **Simultaneidad.** Deben ser empadronadas todas las personas en un momento dado. Los datos recogidos deben corresponder a un período de referencia bien definido.
- **Periodicidad.** Debe levantarse a intervalos regulares, a fin de disponer de datos comparables en una secuencia fija. El disponer de una serie de censos permite evaluar el pasado, describir con exactitud el presente y proyectar el futuro (Tacla, 1999).

De acuerdo con las recomendaciones internacionales, los censos se deben realizar cada diez años, pues se considera un período prudencial para apreciar los cambios que experimenta la composición demográfica y social de un país como consecuencia de los niveles de natalidad, mortalidad y las migraciones, la nupcialidad, la escolarización, entre otros procesos ocurridos durante el decenio. Esta composición refiere no sólo al volumen de la población, sino, también, a la distribución por sexo, edad, la composición familiar, las condiciones educativas, económicas, de fecundidad, etc. Así mismo, se recomienda que los países coincidan en el año de implementación para efectos de comparabilidad nacional e internacional. Es así que se propone (como convención) que se realicen en los años terminados en cero o cercanos a él (FLACSO, CELADE & INE, 2018).

De acuerdo con el estudio de la FLACSO, CELADE & INE (2018), un censo tiene, al menos cuatro etapas, así:

- 1) ***Etapas de diseño estratégico del censo.*** Su objetivo es el estudio de alternativas de acción en las diferentes actividades que involucra el proyecto. En esta fase se producen las líneas de acción en las diferentes actividades del proyecto censal.
- 2) ***Etapas de preparación del censo.*** Se realiza antes del operativo censal. Se hace un conteo previo de viviendas y personas (pre-censo) para la sectorización del territorio y así cuantificar los recursos humanos a capacitar, recursos físicos, tecnológicos y materiales. Esta fase incorpora además, la actualización cartográfica, la realización de pruebas censales y el levantamiento de un censo experimental.
- 3) ***Etapas del operativo censal.*** Se organizan las actividades en campo, levantamiento y recolección de información, a través del cuestionario censal, monitoreo y control.
- 4) ***Etapas post-censal.*** Generación de bases de datos digitales, proceso de consistencia e imputación, ajuste geográfico, elaboración, análisis y difusión de resultados. (FLACSO, CELADE & INE, 2018)

### ***¿Qué variables mide un censo de población y vivienda?***

Los censos de población y vivienda consolidan información a nivel de hogares, personas y viviendas. Sin embargo, es importante señalar que estas variables no pueden planearse, ni analizarse de manera separada. Por un lado, un ***Censo de Población***, “constituye un conjunto de operaciones destinadas a recoger, recopilar, evaluar, analizar y publicar datos demográficos, sociales y económicos de todos los habitantes de un país, en un momento o período dado (Naciones Unidas 1998)” (Tacla, 1999, p.136). Por otro lado, un ***Censo de Vivienda***, “es un conjunto de operaciones destinadas a recoger, recopilar, evaluar, analizar y publicar datos estadísticos correspondientes a todas las viviendas y sus ocupantes, en un momento o período dado. De él se deriva la información correspondiente a los hogares que componen la vivienda” (Tacla, 1999, p. 136).

De acuerdo con los análisis de Chackiel (2002), los cuestionarios censales, usualmente, incluyen preguntas correspondientes a:

- La ubicación geográfica de la vivienda y relativas a la calidad de condiciones de la misma, así como nivel de ocupación y servicios básicos;
- En la mayoría se distingue a la unidad de empadronamiento como el hogar (algunos países solo consideran la vivienda como unidad censal) a las cuales se les realiza una serie de preguntas específicas relacionadas al empleo de los cuartos, condiciones sanitarias, equipamiento, entre otras

- Algunos cuestionarios también pueden incluir preguntas relacionadas al idioma hablado, muertes ocurridas en el hogar y personas que viven en el extranjero;
- Finalmente, se realizan las preguntas para personas, teniendo preguntas comunes como parentesco con el jefe del hogar, sexo, edad, estado civil y residencia. En algunos países esta serie de preguntas se realizan discriminando algunos grupos etarios (Chackiel, 2002).

Esto es clave, ya que por un lado, al indagar por las características de los hogares<sup>2</sup>, la producción de información de los censos permite entender la evolución del conjunto de personas que hacen parte de la vivienda y sus condiciones de habitabilidad y acceso a servicios. Por otro lado, disponer de la información sobre cada una de las personas que integran los hogares en un país, permite establecer para cada individuo las características particulares asociadas a fecundidad, empleo, salud, discapacidad, educación, entre otros. Finalmente, en el caso de la información sobre la vivienda, los censos permiten establecer el diagnóstico del estado, no solo de la tenencia, sino de las cualidades del espacio de habitación y de hacinamiento; en este sentido, es regular que se consulte los servicios públicos con los que cuenta la vivienda, los espacios de esta, la tenencia de determinados bienes, el material de construcción de paredes, pisos y tejados, entre otros.

En la literatura y en la práctica se identifican al menos tres fines de los censos en el ejercicio de gobierno: I. Para la toma de decisiones de política pública y hacer seguimiento a las acciones gubernamentales o administrativas; II. Para la investigación académica, que también puede acompañar la evaluación de política pública, pero no solamente; y más recientemente III. Con fines comerciales, que como ya se comentó, genera importantes conflictos sobre el objetivo, el alcance y los fines de las acciones del Estado.

De acuerdo con Aguilera (1999), dentro de los principales fines de los censos, se encuentra el de consolidar información estadística que se constituya en la fuente para los planes de desarrollo económico y social, pero también para fines administrativos y evaluar las condiciones de los asentamientos humanos; así como para la realización de investigaciones y usos comerciales, etc. (Aguilera, 1999). De acuerdo con el autor los usos del censo se pueden clasificar así:

1. **Usos con fines políticos, de programación y administrativos.** Evaluación de la situación económica, social y demográfica para establecer programas de fomento del bienestar del país; y evaluación de programas de educación, empleo, recursos humanos, vivienda, salud, desarrollo rural, urbanización, etc.
2. **Uso con fines de investigación.** Para análisis de composición por sexo y edades, distribución y crecimiento de la población, crecimiento de las urbes, distribución geográfica de la población, etc.
3. **Uso en el comercio, la industria y el trabajo.** Para estimar la demanda de bienes y servicios por parte de los consumidores; calcular la disposición de mano de obra; etc.
4. **Uso de los censos de vivienda.** Para la formulación de políticas y programas habitacionales; evaluar disponibilidad, déficit y costo de la vivienda; etc. (Aguilera, 1999).

Esta clasificación de carácter más analítico podría agrupar los numerales 1 y 4, ya que el censo tiene como uno de sus fines principales, el de ser el sustento de las decisiones de política pública a nivel

---

<sup>2</sup> De acuerdo con el DANE (2019), **Hogar** es una persona o grupo de personas, parientes o no, que ocupan la totalidad o parte de una vivienda; atienden necesidades básicas con cargo a un presupuesto común y generalmente comparten las comidas.



nacional y territorial. Al respecto, de acuerdo con Guzmán & Schkolnik (2001), los censos de población se encuentran entre las principales fuentes de datos que pueden coadyuvar a la identificación de grupos vulnerables y al seguimiento de las metas de desarrollo social (en función de generar políticas y programas sociales); al mismo tiempo que señalan que el conocimiento del tamaño y la composición desagregada de la población de un país a partir de criterios geográficos y socioeconómicos es crucial para la toma de decisiones en el ámbito gubernamental, en la planificación del desarrollo y en la distribución de los recursos (Guzmán & Schkolnik, 2001).

En el mismo sentido, Tacla (1999), señala que “la formulación de planes y políticas en materia de desarrollo económico y social — migración, educación, salud pública, bienestar social, vivienda y muchos otros aspectos de preocupación gubernamental— se facilita grandemente si se cuenta con información relativamente exacta de la población, sus características, su distribución espacial y sus condiciones de vida” (Tacla, 1999, p.136); por lo que el censo tiene aplicaciones tanto para el sector público como para el privado en materia de negocios, de planificación industrial y en la demanda de bienes y servicios (Tacla, 1999).

Otros estudios llaman la atención sobre la utilidad del censo, no solo para identificar a la población destinataria de políticas y programas sociales, sino con fines de establecer la proporcionalidad de la representación parlamentaria y como recurso para la asignación de recursos centrales a los municipios (Chackiel, 2002).

Finalmente, parece un consenso que el censo de población ofrece una gran riqueza de información que contribuye a identificar algunos problemas asociados a la desigualdad social, ya sea en función de las políticas sociales a nivel nacional o de los objetivos de desarrollo social; pero también tiene un gran potencial como uno de los componentes activo del desarrollo económico y social (Guzmán & Schkolnik, 2001). Es de anotar que aunque se ha intentado medir la pobreza y condiciones de vida a través de la información censal en los últimos 20 años (CELADE, 2011), es un hecho que el método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI), aplicado a nivel regional, tiene en la actualidad limitaciones y desafíos importantes para desagregar y territorializar los datos a niveles específicos que refuerce su utilidad para el diseño de políticas.

### ***¿En qué se ha avanzado con el tiempo en materia censal?: oportunidades y restricciones***

La evolución de los censos ha hecho que de manera reciente figuren temas relacionados con el entorno ambiental de la vivienda, el equipamiento del hogar y las condiciones de vida de la persona. Sin embargo, en algunos casos estos cambios se evidencian en solo unas pocas preguntas adicionales, más que modificaciones de fondo (Chackiel, 2002). Con respecto a los equipamientos se investiga más sobre elementos de progreso tecnológico como teléfonos móviles y microcomputadores, al igual que el acceso a un nuevo servicio básico como el internet.

De acuerdo con Chackiel (2002), a partir de los 90 en algunos países se incluyeron preguntas sanitarias asociadas a la eliminación de residuos, al igual que otros temas como pavimentación, barridos y existencia de áreas verdes próximas. Así mismo, en las preguntas para personas se evidencia mayor interés en temas de salud y seguridad social, lo cual está directamente relacionado con la tendencia latinoamericana de privatización de estos servicios. Por otra parte, en el sector de la educación además de las preguntas tradicionales de analfabetismo, escolaridad y nivel educativo, en los últimos censos se han incluido preguntas sobre educación preescolar así como títulos profesionales y de posgrado. En relación con las características económicas, Chackiel (2002)

identifica la incorporación de preguntas sobre el número de horas trabajadas y el tamaño del establecimiento, lugar de trabajo e ingresos familiares; incluso, señala que en algunos países se ha incluido la pregunta sobre empresas dentro del hogar o vivienda (Chackiel, 2002). Además de estas dimensiones, algunos países de América Latina vienen incluyendo variables de identificación étnica, idioma hablado, entre otras, que han requerido incluso, sus propios cuestionarios.

A continuación se resumen otros avances señalados por el estudio de Chackiel (2002):

- **Avances tecnológicos.** En los operativos de los censos se avanza en la utilización de la cartografía digital acompañados en algunos casos de imágenes satelitales (anteriormente mapas de papel), lo que permite la actualización de datos, reproducción de archivos a diferentes escalas y construcción de sistemas SIG. También se viene utilizando tecnología lectora de imágenes o escáner que permite la identificación de caracteres alfanuméricos permitiendo identificar textos escritos; y creación de bases de micro datos al igual que los sistemas en línea, siendo el programa de almacenamiento REDATAM (Recuperación de datos para áreas pequeñas por microcomputador).
- **Avances en cobertura.** Desde la década de los 50 ha ido aumentando la cobertura censal de América Latina con omisiones menores al 5% y un promedio general del 6,35 en 1950, hasta llegar a 2,9% en la última. También se evidencia la implementación de dos tipos de cuestionarios, uno definido para población y viviendas y, otro ampliado que va dirigido a una muestra de la población, así como en algunos casos de cuestionarios especiales para viviendas colectivas, población indígena, entre otros.
- **Avances en el alcance de la medición.** Se viene incluyendo, aunque de manera menos generalizada, el tema de migración tanto interna como externa; preguntas asociadas a los sistemas de salud, haciendo énfasis en discapacidades y; se da una mayor importancia a los temas de mortalidad materna (Chackiel, 2002).

Por otro lado, como restricciones “técnicas” del instrumento (de consistencia) se pueden identificar las siguientes, relacionadas con el origen de algunas inconsistencias:

- **Imperfecciones en el método de medición.** El método de medición utilizado para la recolección de información censal, corresponde a una secuencia de operaciones, mediante una interacción circunstancial (entrevista) entre dos personas (encuestador y entrevistado), regida por las normas sociales y de la buena educación, influyendo una gran variedad de factores, como el temperamento o forma de reaccionar, el estado de ánimo, predisposición y otros relacionados. También inciden elementos propios de la comunicación, como son el poder transmitir claramente las preguntas e interpretar adecuadamente las respuestas.
- **Imperfecciones en la resolución o nivel de desglose.** Debido a deficiencias en la capacitación de encuestadores, y/o capacidad de respuesta del informante al nivel de desglose esperado.
- **Inconsistencias de orden sistemático.** En esta categoría se pueden incluir inconsistencias originadas en el diseño del instrumento de medición (cuestionario), tales como preguntas incorrectamente formuladas, saltos condicionales no planteados adecuadamente y rangos no bien explicitados. (Sabag & Villalón, 1999)

En el mismo sentido, otras deficiencias están asociadas a los mecanismos de recuento de la población; los procedimientos de análisis de los datos que no han proporcionados sistemas de estimación eficientes para realizar el proceso de corrección de datos; omisiones de datos con respecto a la variable edad; y concentración elevada de respuestas que no aportan a los análisis censales como “no declarado” o “no especificado”.

De la misma manera, Lopes (1974) ya desde la década de los setenta evidenciaba deficiencias de material cartográfico para fines estadísticos; la nula existencia de una red de oficinas de estadísticas en el territorio nacional; el bajo nivel de cultura de los informantes; la deficiente capacitación de los enumeradores; la falta de personal con experiencia en temas censales y adecuada preparación; los cambios frecuentes en el personal a cargo de la planificación y la dirección del censo; la falta de personal capacitado para procesar y analizar datos; entre otras (Lopes, 1974).

En el estudio de Martínez Pizarro (2009), se identifican otras limitaciones de los procesos censales como la subnumeración y calidad de datos; la falta de indagación en profundidad de las trayectorias y motivaciones que llevan a la migración; la imposibilidad de emplear codificadores internacionales estandarizados sobre el país de nacimiento y la captura de la diversidad y complejidad de la movilidad. Uno de los principales problemas, señala el autor, están asociados con la inclusión de preguntas sobre migración internacional en los cuestionarios básicos y replicarlos en los ampliados ya que se trata de población minoritaria (Martínez Pizarro, 2009).

Algunas de estas restricciones se mantienen hasta la fecha y están directamente relacionadas, no sólo con aspectos administrativos, sino el valor político que se le otorga al censo como la principal herramienta de toma de decisiones para el mejoramiento de las condiciones de la población a nivel territorial. Como ya se mencionó en la introducción de este documento, el censo de población y vivienda no es, obviamente, la única fuente disponible para dichos fines. Los registros administrativos permanentes de hechos vitales (nacimientos, defunciones, matrimonios, causas de muerte, y otros), así como información sobre la vivienda (transacciones y registro de propiedades, entre otras), son datos de gran importancia y sería deseable que se pudiera disponer de ellos, con la cobertura y confiabilidad requeridas, cada vez en mayor número de países de la región (Chackiel, 2002). En todo caso, es necesario entender que el censo no puede proveer toda la información que un país necesita y sus datos no pueden tener el nivel de detalle deseado por todos los usuarios ya que, por la magnitud del operativo censal y por sus características, los cuestionarios no deben ser excesivamente extensos ni su aplicación y procesamiento demasiado complejos (Guzmán & Schkolnik, 2001).

A pesar de los desarrollos recientes, hay todavía muchos temas por resolver en relación a los métodos directos o multidimensionales (CELADE, 2011). Así mismo, si bien los países han sido conservadores en definir los contenidos temáticos del cuestionario censal, se han ido incorporando temas emergentes acordes a las transformaciones sociales que se han experimentado en la región, tales como la identificación de pueblos indígenas y poblaciones afrodescendientes, la movilidad cotidiana, el acceso a las tecnologías de la información, y preguntas concernientes al medio ambiente (FLACSO, CELADE & INE, 2018)

### **3. Experiencias y casos en América Latina: ¿qué miden y qué no miden los censos en algunos países de la región?**

En este aparte se recogerán las principales conclusiones de estudios relacionados con la aplicación de censos en algunos de los países de América Latina. Así mismo, integra una breve revisión de los cuestionarios censales en los casos en que se obtuvo la información (ver anexos), y se hace una breve comparación de las preguntas que los integran.

De acuerdo con el estudio de la FLACSO, CELADE & INE del año 2018, en la medida que los países han contado con los recursos humanos y financieros, han introducido innovaciones tecnológicas en varias de las etapas censales. Es así como, durante la década de los censos del 2010, varios países utilizaron nuevas tecnologías en particular en la captura y procesamiento de información. Este fue el caso de Brasil (2010), Colombia (2005), Paraguay (2012), Uruguay (2011) y Venezuela (2011), todos ellos llevaron a cabo censos de derecho, utilizaron Dispositivos Móviles de Captura-DMC para el levantamiento censal. Asimismo, otros países como Argentina (2010), Costa Rica (2011), Ecuador (2010), Honduras (2013), Panamá (2010), y Perú (2007), si bien utilizaron papel para el levantamiento de datos, para el procesamiento del cuestionario utilizaron escáner (FLACSO, CELADE & INE, 2018).

Es importante anotar también, que la tendencia para América Latina en términos de omisión censal, tal como lo expone la tabla 1, ha sido de disminución constante desde la década de los cincuenta. Sin embargo, si bien la tendencia decenal en Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México es la disminución en la tasa de omisión, en al menos una década esta cifra aumentó.

**Tabla 1. Omisión censal Implícita en las estimaciones y proyecciones de población, revisión de 2012 del CELADE para Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México**

PAÍS	DÉCADAS						
	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010
ARGENTINA	7,2	3,5	3,0	1,2	1,3	3,2	1,1
BRASIL	4,0	4,2	3,6	2,7	3,7	2,8	2,4
CHILE	6,3	4,5	7,0	1,8	2,4	4,3	-
COLOMBIA	8,9	3,2	10,6	8,2	6,7	4,9	-
MÉXICO	8,9	9,8	8,0	5,0	4,3	3,9	3,0
AMÉRICA LATINA	6,3	5,3	5,4	4,2	4,3	3,8	2,9

Fuente: Recuperado de CELADE, 2013

Sin embargo, más allá de la incorporación de las innovaciones tecnológicas y de evaluar las capacidades institucionales para planificar y aplicar el instrumento, uno de los debates de fondo, está relacionado con el alcance del mismo, lo qué exactamente se pregunta y se indaga en los censos y cómo esta información y su nivel de desagregación corresponden con la realidad socio-económica de los territorios y los objetivos políticos, no solo de los Estados en una visión abstracta, sino de los gobiernos de manera concreta.

A continuación se presentan algunas de las conclusiones identificadas en estudios puntuales para algunos países de América Latina. En conclusión, estos análisis demuestran que cada censo tiene definido un objetivo de política y expresa o concreta algunos fines específicos de los gobiernos, además de apuntar a la consolidación y medición del estado de las principales variables que se han venido trabajando con el paso de los años (tipo de vivienda; número de dormitorios; sistema de suministro de agua; material de construcción de las paredes exteriores; número de ocupantes; lugar de nacimiento; relación con el jefe de hogar; sexo; edad; pertenencia a determinada etnia o pueblo indígena; número de hijos vivos y nacidos vivos; asistencia a la escuela; nivel educativo alcanzado; y situación laboral). Sin embargo, aún quedan importantes restricciones por resolver, entre las que se encuentran la consulta de variables como el espacio habitable y la superficie útil, y la disponibilidad de espacio exterior; al igual que indagar a profundidad temas referentes a la migración interna, tales como el lugar de residencia anterior; la migración internacional; y ciertas características económicas como la situación de empleo en el sector informal, el sector institucional de empleo, el lugar de trabajo, los ingresos percibidos, entre otros.

### **3.1 Los cuestionarios censales: principales variables**

En este apartado se hace una breve revisión de fuentes secundarias que presentan las características de los cuestionarios censales en algunos países de América Latina y sus principales cambios a través del tiempo. La intención del mismo, es consolidar para el lector el acervo de análisis consultados, que pueden orientar procesos de investigación más profundos en materia del alcance de las preguntas de los censos para la definición de las políticas públicas y su uso para la planificación y ejecución de programas gubernamentales.

El estudio de Rangel (2009) para el caso brasileño muestra que desde la época de los setenta y hasta la actualidad ha venido tomando mayor relevancia el tema de migraciones, por lo que se ha incluido dentro de los cuestionarios preguntas referentes a lugares de establecimiento en periodos anteriores, lugar de nacimiento, lugar de residencia, entre otros. Aunque desde 1970 se venían incluyendo preguntas relacionadas con la migración, el censo del año 2000 eliminó preguntas como el último lugar de residencia a nivel municipal, lo que se ha considerado problemático ya que es fundamental dicho registro debido a las grandes extensiones de las regiones y subregiones en el país (Rangel, 2009).

Los tres últimos censos en Brasil fueron realizados en los años 1991, 2000 y 2010, todos ellos de derecho y aplicados mediante cuestionarios tanto básicos como ampliados. Tal como lo afirma el CELADE (2013), la característica principal de los boletines censales en Brasil es que no contemplan preguntas referentes al hogar. En cada año censal, señala CELADE (2013), las preguntas referentes a personas (población) se han incrementado, en cambio, las preguntas relativas a la vivienda disminuyen para el censo del año 2000. De acuerdo con dicho estudio, las características de la vivienda, el hogar y las personas dentro de los tres últimos cuestionarios (cuestionarios ampliados) y levantamientos censales en Brasil se resumen así:

#### **a. Características de la vivienda**

- Comunes en los tres censos:

- Indagan sobre la tenencia de la vivienda. Sin embargo, solo en 1991 se pregunta por el monto del alquiler (en caso de que condición de arrendamiento).
  - Se consultó la forma de abastecimiento del agua. Sin embargo, a partir del 2000, se indaga la manera en la que ésta llega a la vivienda.
  - Incluyen en sus cuestionarios el tema del servicio sanitario. Sin embargo, a partir del 2000 se consulta sobre la eliminación de aguas servidas.
  - Indagan sobre la disponibilidad de energía eléctrica, pero solo en el último se consulta sobre la posesión de medidor.
  - Respecto a los bienes y servicios con los que cuenta la vivienda, en los tres años censales, en lugar de incorporar una interrogante con respuesta múltiple, se formula una pregunta para cada uno de los ítems (teléfono fijo, automóvil, computadora, etc.).
- Distintos en los tres censos:
    - Solo el censo de 1991 indagó sobre el tipo de combustible utilizado para cocinar.
    - Mientras el censo de 1991 consulta sobre el material predominante de la vivienda en las paredes y el techo, en 2010 solamente se consultó por el material de las paredes exteriores.
    - A partir del censo del 2000, se empieza a indagar sobre el tipo de edificación. A partir del 2000 se incorpora el listado de los habitantes de la vivienda. El censo del 2010 incluye una pregunta al entrevistado sobre la relación o parentesco con cada uno de los habitantes de la vivienda.

#### **b. Características de la persona**

- Comunes en los tres censos:
  - Indagan la relación o parentesco del entrevistado con el jefe o responsable de la vivienda. En 1991 y 2000 se consulta la relación o parentesco con el jefe responsable de la familia. En el censo del 2000, se contempla una pregunta sobre la sobrevivencia de la madre.
  - Color o raza de la persona, además de la religión que esta profesa (registro abierto para los tres años).
  - Solicitan al entrevistado indicar si nació en el municipio en el que se encontraba al momento del censo, el año que fijó su residencia en Brasil y el país de nacimiento en caso de ser extranjero. A partir del 2000, se indaga sobre la entidad federativa y la nacionalidad del entrevistado.
  - Incorporan preguntas referentes a la asistencia a un centro educativo, año y nivel que cursa el informante. Además, incluyen preguntas relativas a la escolaridad (último año aprobado, nivel y tipo de curso).
  - Se consulta el ingreso percibido de la ocupación principal y complementaria correspondiente al mes anterior al operativo censal. En 2010 se indaga la disponibilidad para asumir un trabajo la semana anterior al censo (en caso de haberlo conseguido).
  - Indagan acerca de los ingresos provenientes de jubilación y/o pensión. En 1991 se consulta el ingreso bruto o promedio mensual por distintos conceptos, mientras que en el 2000 se consultan los ingresos de manera separada.

- Incluyeron el registro de la cantidad de hijos sobrevivientes. A partir del 2000 se consulta por la cantidad de hijos tenidos hasta el 31 de julio del año del censo. En 2010 se pregunta el año de muerte del hijo en caso de haber fallecido.
- Distintos en los tres censos:
  - El censo de 1991 registró, además de la edad, el grupo etario al que se pertenecía.
  - Solo el censo de 1991 indaga sobre el tipo de establecimiento en el que trabaja el informante.
  - Respecto a las indagaciones sobre discapacidad o padecimiento de alguna deficiencia física o mental, en 1991 es planteada una sola pregunta, mientras que en 2000 y 2010 son formuladas cuatro preguntas.
  - En 1991 se consulta al entrevistado si ha residido solo en el área urbana, solo en el área rural o en ambas áreas del municipio. Solo el censo de 1991 consulta si la localidad donde vivía era urbana o rural. El censo del 2000 pregunta por el lugar de residencia cinco años atrás al operativo censal.
  - Para el censo del 2000 se incluye la pregunta referente al municipio o entidad federativa de trabajo. En 2010 se adiciona una pregunta relativa al lugar de estudio.
  - Los censos del 2000 y 2010 abordan el estado civil de una manera más simplificada respecto al censo de 1991. Estos dos consultan si el entrevistado vive en compañía de un conyugue, la naturaleza de la unión y el estado civil.
  - El último censo incorpora temas como los idiomas que habla el entrevistado, la autoidentificación étnica, el tiempo de traslado entre la casa y el trabajo, y si se retornaba diariamente a casa después de la jornada laboral (CELADE, 2013).

Por su parte, el estudio de Marcano, Guzmán & Talavera (2010) para Venezuela muestra una importante característica de los censos en este país, relacionada con la participación y responsabilidad de los consejos comunales en la definición de las variables a estudiar, el proceso de captura de datos y el mecanismo para el tratamiento de los mismos. Estos consejos son instancias que permiten a las diferentes organizaciones comunitarias, grupos sociales, así como a ciudadanos su participación, articulación e integración para ejercer su papel en la gestión de políticas públicas y proyectos. Aunque se garantiza la participación comunitaria en este tipo de instrumento, los autores evidencian como limitaciones de dicha metodología, algunas relacionadas con el diseño de los censos y el procesamiento, tales como la falta de control en la producción de los datos, la poca estandarización y la imposibilidad de comparación de la información con otros territorios. Esto se suma a la escasa relación a escala local y/o regional entre la información sociodemográfica, la toma de decisiones y la participación, y, la falta de definición de actividades de micro planificación con base en dichos censos comunitarios (Marcano, Guzmán & Talavera, 2010).

En el caso de Argentina, el estudio “Los censos modernos y el censo del Bicentenario” del año 2010, hace un análisis de seis censos de hecho en el país (1960, 1970, 1980, 1991, 2001 y 2010), evidenciando sus principales avances y dificultades. En relación con los primeros, el estudio señala que el desarrollo tecnológico ha permitido la mejora de los mecanismos de captación y procesamiento de los datos, como la incorporación de la “captura inteligente” y la codificación asistida de preguntas abiertas; la mayor especialización de los recursos humanos involucrados en la recolección de datos; el uso de nuevas estrategias de indagación y de técnicas de muestreo para la visita de hogares censados con características específicas; la evaluación cualitativa y cuantitativa

de los procesos y resultados censales, entre otros (Los censos modernos y el Censo del Bicentenario, 2010).

Específicamente, dicho estudio muestra los alcances de un censo a otro en relación con las preguntas y los cuestionarios aplicados, así:

- a. **Del Censo de 1947 al de 1960.** Este último indagó sobre las uniones de hecho y el año en que inició la unión. En las variables de fecundidad, dejó de preguntar sobre los hijos sobrevivientes; y en relación con la migración, incorporó la pregunta sobre el lugar de residencia habitual anterior. En educación, se agregaron las preguntas sobre asistencia escolar, especialidad o carrera cursada y causa de deserción del colegio primario. Las variables correspondientes a actividad económica se mantuvieron iguales a las del Censo de 1947. El Censo de 1960 fue el último que indagó sobre religión profesada, variable también presente en los Censos de 1895 y 1947.
- b. **Del Censo de 1960 al de 1970.** Este fue el primero que se centró exclusivamente en población y vivienda. Se omitió la pregunta sobre año del último matrimonio. Al mismo tiempo, en fecundidad se incorporó la pregunta sobre hijos sobrevivientes y se indagó sobre hijos nacidos muertos. Con respecto a migración, se agregó la pregunta sobre “lugar de residencia hace cinco años” y no se interrogó sobre el “año desde el que vive habitualmente” y sobre la condición de naturalización. En cuanto a las variables correspondientes a educación, este censo incorporó la pregunta referente a si se completó el nivel declarado y omitió las correspondientes al tipo de enseñanza y causa de deserción del colegio primario. Sobre actividad económica, no consultó por ocupación secundaria e incorporó la pregunta sobre la persona de mayor ingreso del hogar. A diferencia de los anteriores censos, incluyó preguntas referidas a un período —la semana anterior al censo— y tomó como población en edad activa a la de 10 y más años (en lugar de 14 y más años, como el de 1960). Se dejó de consultar sobre discapacidad y religión.
- c. **Del Censo de 1970 al de 1980.** Incluyó por primera vez en el país una muestra estadística para el relevamiento de información en ciertas provincias y en ciudades con mayor volumen de población. No incluyó la pregunta por la fecha de nacimiento de los entrevistados —recién se volverá a hacer en el Censo de 2010. Se agregó la pregunta sobre hijos nacidos vivos en el último año, pero se dejó de consultar (al igual que en los censos subsiguientes) por “hijos actualmente muertos”. A su vez, en cuanto a las variables correspondientes a migración, se reincorporó la pregunta sobre naturalización, ausente en 1970. Se añadieron dos preguntas: “tamaño del establecimiento” y “ubicación del lugar de trabajo o estudio”, al tiempo que se omitió la pregunta que indagaba por la persona de mayor ingreso del hogar.
- d. **Del Censo de 1980 al de 1991.** Este censo, a diferencia de los anteriores, dejó de indagar por el estado civil de las personas para preguntar por el estado conyugal. En cuanto a migración, no se consultó sobre la naturalización, el año de llegada al país para radicarse o vivir en él y la localidad de nacimiento (sí se interrogó por la provincia y el país). A su vez, en lo que se refiere al bloque de educación, se incorporó la pregunta sobre el sector de gestión educativo de asistencia (público o



privado) y se excluyó aquella que en los censos anteriores consultaba sobre la especialidad o carrera cursada. En el bloque actividad económica, también se eliminó la pregunta sobre ubicación del lugar de trabajo o estudio, al tiempo que se incorporaron las correspondientes a jurisdicción del establecimiento del sector público y a aportes jubilatorios realizados en ese trabajo. En relación con seguridad y asistencia social, se sumaron dos variables, hasta ese año ausentes en los relevamientos censales: percepción de jubilación o pensión y cobertura de salud.

- e. **Del Censo de 1991 al de 2001.** Incorporó nuevas metodologías de captura de información (lectoras de marca y caracteres alfanuméricos) que aumentaron la rapidez de procesamiento, codificación y difusión de los datos censales, así como la utilización de Encuestas Complementarias por muestreo (posteriores al censo) sobre las siguientes temáticas: discapacidad, pertenencia étnica y migraciones internacionales. Este censo volvió a incorporar la pregunta sobre estado civil y, al mismo tiempo, agregó las preguntas sobre convivencia en pareja o matrimonio, primera convivencia o matrimonio y años de inicio de la primera convivencia. Con respecto a fecundidad, se sumó la pregunta que indagaba sobre fecha de nacimiento del último hijo nacido vivo, que reemplazó a “hijos nacidos vivos el último año”. En el apartado sobre migraciones se recuperó la pregunta sobre el año de llegada al país (para radicarse o vivir) y eliminó aquella que solo indagaba en general por el año de llegada. En el bloque de educación, se recuperó la pregunta sobre especialidad o carrera que cursa o cursó. En el bloque de hogar se incorporó la pregunta sobre discapacidad (que no se realizaba desde el Censo de 1960) y aquella que indagaba sobre la pertenencia a o descendencia de pueblos originarios.
  
- f. **Del Censo de 2001 al de 2010.** Por primera vez se preguntó por el sexo de la persona (“¿es varón o mujer?”) por lo que no se completaría por observación. A diferencia de los últimos censos volvió a preguntar por la fecha de nacimiento de los entrevistados. En educación se desplazó la pregunta sobre el sector de gestión educativa (que se había realizado tanto en el Censo de 1991 como en el de 2001) y se incorporó, por primera vez, la pregunta sobre la utilización de computadora. En nupcialidad, se quitaron las preguntas realizadas en 2001 sobre “primera convivencia o matrimonio” y “año de inicio de la primera convivencia”. En el bloque de migraciones, en lugar del año de llegada al país para radicarse o vivir, se preguntó por el año de llegada al país. En el bloque de actividad económica, este censo replicó las formas de indagación del Censo de 2001. En cambio, en relación con seguridad y asistencia social, se volvió a indagar sobre la cobertura en salud modificando las categorías de respuesta. Se continúa con la indagación sobre discapacidad; y en el bloque de hogar se incorporó la pregunta sobre personas afrodescendientes o con antepasados afrodescendientes o africanos y se mantuvo la de pueblos originarios. (Los censos modernos y el censo del Bicentenario, 2010)

Otro tipo de evaluaciones, en este caso de la CELADE en el año 2013, realizan un análisis sobre los últimos tres censos levantados en Argentina (1991, 2001 y 2010), y muestra cómo —a excepción del censo de 2001—, se ha aplicado de un cuestionario básico y uno ampliado para la recolección de la información. De manera general, se muestra cómo en año 2010 —respecto al censo de 1991—, las preguntas referidas a las personas (población) y el hogar se incrementan; pero las preguntas referidas a vivienda disminuyen; tanto en los cuestionarios básicos como en los ampliados. Por su

parte, el cuestionario único del 2001 incluyó la mayor cantidad de preguntas dirigidas a personas y al hogar (64 preguntas en total), sin contar con preguntas relativas a la vivienda (CELADE, 2013). De acuerdo con este mismo estudio, las características de la vivienda, el hogar y las personas dentro de los tres últimos cuestionarios (cuestionarios ampliados) y levantamientos censales en Argentina se resumen así:

**a. Características de la vivienda y el hogar:**

- Comunes en los tres censos:
  - Las preguntas sobre la tenencia de la vivienda se formularon a nivel de hogar. Los tres censos indagan la condición de propiedad de la vivienda. En caso de que el hogar fuese propietario de la vivienda y/o el terreno, el censo de 2010 consulta si la vivienda está totalmente pagada y escriturada.
  - La consulta por las habitaciones en los tres años censales estudiados es formulada a nivel de hogar. El censo de 2001, a diferencia de su antecesor, indaga si se dispone de un lugar para cocinar; esta última pregunta se mantiene en el levantamiento del 2010.
  - Mantienen preguntas referentes al servicio sanitario.
  - Consideran las preguntas referentes al material predominante de las paredes, el techo y los pisos. Estas preguntas son consultadas a nivel de vivienda en 1991 y a nivel de hogar en 2001 y 2010.
  
- Distintos en los tres censos:
  - Solo el censo de 1991 registró la cantidad de miembros del hogar. Los censos de 1991 y 2010 incluyen la pregunta “cantidad de hogares en la vivienda”.
  - La pregunta concerniente al medio de suministro de energía y agua (suministro y proveniencia), es consultada en 1991 a nivel de vivienda y en los censos siguientes a nivel de hogar. Sin embargo, en el censo de 2001 no es considerada la pregunta referente al medio de suministro de energía.
  - En 2001 son incluidas preguntas relativas a la discapacidad.
  - A partir de la década del 2000, son incluidas preguntas relativas a los bienes y servicios con los que cuenta la vivienda.
  - A partir de la década del 2000, son incluidas preguntas relativas a la autoidentificación étnica. Estas preguntas son incluidas a nivel de hogar en 2001 y a nivel de vivienda en el 2010. El interrogante sobre la identificación étnica es registrado a través de una pregunta cerrada en 2001 y una pregunta abierta en 2010.
  - La última boleta censal incluye la pregunta sobre la antigüedad aproximada de la construcción, formulada a nivel de hogar.

**b. Características de la persona:**

- Comunes en los tres censos:
  - Si bien los tres últimos operativos censales consultan si la persona recibía pensión o jubilación, en 2010 esta serie de preguntas son consultadas con mayor profundidad.

- Los tres censos indagan el acceso a la atención médica, aunque de maneras diferentes. En 2010 son consideradas más opciones de respuesta a la pregunta “cobertura de salud”.
  - Como opciones de respuesta a la pregunta por el nivel más alto cursado, en 2010 son incluidas las opciones post universitario y educación especial.
  - Argentina es el único país de la región que consulta si a la persona le hacen descuentos por concepto de jubilación.
- Distintos en los tres censos:
    - El último censo, además de consultar la edad, se registra la fecha de nacimiento.
    - En 1991 y 2001 se solicita indicar al entrevistado sobre las tareas desempeñadas. En 2001 y 2010 se pregunta sobre el nombre de la ocupación, sector en el que trabaja, lugar de trabajo, cantidad de empleados de la empresa, entre otras.
    - En 1991 se consulta sobre los nacimientos ocurridos en los 12 meses anteriores a la aplicación del censo. En 2001 y 2010 se pregunta por la fecha de nacimiento del último hijo nacido vivo.
    - Solo el censo de 2001 pregunta si el establecimiento educacional al que el entrevistado asistía era público o privado.
    - En 2010 se incluye una pregunta en relación con el uso de la computadora.
    - Respecto al estado civil, el censo de 2001, a diferencia de su antecesor, indaga si era la primera vez que se convivía en pareja o matrimonio, y el año de inicio de la convivencia. En 2010 solo se consulta por el estado civil y la convivencia en pareja o matrimonio.

En el caso de Ecuador, el estudio de Villacís & Carrillo del año 2011, concluye que al igual que la mayoría de países latinoamericanos, este país carece de una cultura estadística sólida. Sin embargo, la metodología de los Censos de Población y de Vivienda en el Ecuador ha evolucionado con el tiempo y ha acumulado experiencia institucional que ha llevado a mejores resultados. Parte de los problemas diagnosticados en este estudio refieren a la descoordinación institucional como causante de poca transparencia y heterogeneidad metodológica; la débil articulación productor-usuario (entre ellos los gobiernos locales); limitados recursos para la planeación y ejecución de operaciones estadísticas de interés nacional; entre otros. A nivel operacional, el estudio de Villacís & Carrillo (2011), identifica una dependencia de operativos primarios y dificultades logísticas en estos operativos; la desactualización tecnológica que pasa por la ausencia de procesos automatizados para ahorrar tiempo y dinero en la captura de información social (automatización de procesos); ineficiencias y retrasos en los procesos y ausencia de investigadores temáticos, entre otros.

En Chile, Ricardo Neupert (2017), señala que los censos de población y vivienda al ser operaciones complejas y masivas, las posibilidades de error son altas y las causas diversas. Entre estas últimas se puede mencionar la falta de capacidades técnicas y administrativas, los insuficientes recursos económicos y también problemas políticos como corrupción o fraudes (Neupert, 2017).

Desde la década de los noventa, Chile ha realizado cuatro levantamientos censales (1992, 2002, 2012 y 2017) por medio de un único cuestionario. El censo de 2017, como puede observarse, es realizado tan solo cinco años después de su antecesor, debido a las falencias y cuestionamientos que tuvo el censo del 2012. Como lo señala Neupert (2017), la realización del censo de 2012 tuvo errores administrativos, metodológicos y técnicos, en donde el principal problema fue la tasa de

omisión, la cual alcanzó el 20% en algunas comunas<sup>3</sup>. De acuerdo con el autor, el caso de Chile ilustra lo que se denomina como *falacia de la planificación*, en dónde preexiste un optimismo excesivo frente a los tiempos del proceso censal, los recursos financieros y humanos, y la confiabilidad de los datos a producirse. En palabras de Neupert,

[...] la falacia de la planificación y su principal mecanismo, la focalización excesiva, impidió estimar de manera realista los tiempos necesarios para cambiar de un censo de hecho a uno de derecho así como asignar los recursos financieros necesarios. También impidió que se previeran posibles obstáculos en la recolección de la información y, consecuentemente, que se diseñaran planes alternativos [...] (Neupert, 2017, p.113).

Al respecto el estudio muestra las restricciones en materia de sesgos cognitivos, que se concretan en la selección de aquella información que se considera que valida el logro de un objetivo determinado; y el fracaso de los censos no necesariamente a las complejidades técnicas, sino a su vulnerabilidad ante sesgos cognitivos entre quienes los dirigen, los administran o los operan (Neupert, 2017).

De acuerdo con el CELADE (2013) y la revisión del cuestionario censal de 2017, las características de la vivienda, el hogar y las personas dentro de los cuatro últimos cuestionarios (cuestionarios ampliados) y levantamientos censales en Chile se resumen así:

#### **a. Características de la vivienda y el hogar**

- En 1992, 2002, 2012 y 2017 se consulta por la proveniencia del agua que utiliza la vivienda.
- Los tres primeros levantamientos censales indagan sobre la conexión del servicio sanitario, aunque ofreciendo un listado con diferentes respuestas.
- El censo de 2012 incluyó preguntas referidas a la tenencia del terreno y la forma de eliminación de la basura. Esta última pregunta no es considerada en el censo de 2017.
- En 1992 y 2002 se consulta la disponibilidad y cantidad de duchas (a nivel de vivienda en 1992 y a nivel de hogar en 2002). Los censos de 2012 y 2017 no contemplan ninguna de las preguntas mencionadas.
- Respecto a la posesión de bienes y servicios con los que cuenta el hogar, solo en 2017 se omite esta pregunta.

#### **b. Características de la persona**

- Comunes en los cuatro censos:
  - Los tres primeros censos evaluados, a diferencia del censo de 2017, incluyen preguntas referentes al tema de la discapacidad.
  - En los cuatro censos analizados se consultó el lugar de residencia de la madre al momento del nacimiento.

---

<sup>3</sup> El principal fue la omisión, que se estima que llegó a cerca de 10% (en promedio; en algunas comunas la omisión superó en 20%). [...] Esto podría sesgar diversas variables demográficas o socioeconómicas que pueden obtenerse a partir de los datos censales, como por ejemplo fecundidad y mortalidad, escolarización, participación en la fuerza de trabajo y, en general, variables que se asocian al sexo y a la edad de las personas.

- Los cuatro censos indagan si el entrevistado pertenece a algún pueblo indígena u originario.
- Solamente en 2012 se deja de incluir la pregunta referente al lugar de residencia habitual al momento del censo.
- Distintos en los cuatro censos:
  - Tan solo el censo de 2012 pregunta la nacionalidad del entrevistado.
  - Respecto a la escolaridad, en 1992 y 2002 se consulta el último nivel y curso aprobado. En 2012 y 2017 se consulta si al momento del censo se asiste a algún nivel educacional.
  - En 2012 se aborda el idioma en que se puede tener una conversación (se consideran lenguas indígenas dentro del listado de respuestas).
  - El censo de 2017 no indaga el estado civil del informante.
  - Hasta el censo de 2012, las opciones de respuesta a la religión profesada se fueron ampliando. En 2017 no se contempla esta pregunta.

En el caso mexicano, el censo del 2000 se propuso modificar y mejorar las estadísticas de vivienda, ya que hacia finales de los setenta el país no contaba con información censal relevante en la materia, imposibilitando obtener los datos necesarios para estimar el déficit habitacional (familias sin vivienda, hacinamiento, viviendas deterioradas y viviendas sin servicios básicos). Es de anotar que desde los años setenta ya se había señalado que el censo no contenía información sobre el deterioro y grado de deterioro de la vivienda (Camas, 1999). El análisis de Camas (1999) muestra que desde los años 90 se había insistido en la necesidad de captar y publicar por separado los datos sobre tipos específicos de vivienda; la disponibilidad y características de servicios básicos; y también se había solicitado la inclusión de preguntas sobre la regularidad o irregularidad del suelo. Así mismo, se identificaron problemas asociados a la estimación del parque de vivienda existente; el grado o proporción en que se encontraba destinado el uso habitacional, si existía deterioro y su eventual necesidad de reparación; la disponibilidad y calidad de servicios básicos; y la población indigente o que vivía en espacios que difícilmente podrían considerarse como viviendas (Camas, 1999).

En México cada diez años se realiza un operativo censal, siendo los últimos tres censos todos de derecho (1990, 2000, y 2010). A partir del 2000 se inicia la aplicación de un cuestionario básico y otro ampliado. En relación con el aumento o disminución de preguntas, el cuestionario básico del 2000 fue más extenso que el del 2010. No obstante, esto no ocurre con el cuestionario ampliado. De acuerdo con el CELADE (2013), las características de la vivienda, el hogar y las personas dentro de los tres últimos cuestionarios (cuestionarios ampliados) y levantamientos censales en México se resumen así:

#### **a. Características de la vivienda y el hogar**

- Comunes en los tres censos:
  - Los tres censos en cuestión consultan si la vivienda cuenta con un cuarto para cocinar, además, en 1990 y 2000 se consulta si en ese cuarto también se dormía.
  - Se pregunta por el servicio sanitario y el tipo de conexión con el que se contaba. Sumado a ello, los dos últimos censos preguntan por la exclusividad de su uso.

- Indagan sobre la disponibilidad de agua en la vivienda. Los dos últimos censos preguntan por la frecuencia de su provisión (provisión diaria, provisión durante todo el día o provisión solo en parte de la jornada).
- Distintos en los tres censos:
  - Solo el censo del 2000 considera el tema de la antigüedad de la vivienda. El censo más reciente consideró la condición de adquisición en caso de propiedad.
  - Desde el 2000 se pregunta por los bienes y servicios disponibles en la vivienda.
  - Desde el 2000 se consulta el tema de la eliminación de la basura.
  - Los censos de 1990 y 2000 registran la cantidad de hogares residentes en la vivienda; el del 2010 no. Por otra parte, el listado de los residentes se hizo a nivel de la vivienda en 1990 y 2000, y a escala de hogar en el 2010.
  - El tema de la migración internacional es incorporado a partir del censo del 2000. El tema se abordó por medio de preguntas formuladas a nivel de hogar en el 2000 y a escala de vivienda en 2010.
  - El último censo introduce el tema del acceso a la alimentación.

#### **b. Características de la persona**

- Comunes en los tres censos:
  - Indagan la religión profesada. En el 2010 la posibilidad de responder esta pregunta quedó abierta.
  - Registran el monto percibido por ingresos. A partir del censo del 2000 se consulta la percepción de otros ingresos por concepto de jubilación, ayuda de familiares, programas de gobierno, becas, rentas, entre otros.
  - Indagan el lugar de residencia cinco años atrás del operativo. Solo el censo del 2000 indaga la causa del movimiento migratorio.
  - Consultan al entrevistado si habla algún idioma indígena.
  - Consultan la asistencia a la escuela en el momento del operativo censal. Solo el censo del 2000 indaga la causa de inasistencia.
- Distintos en los tres censos:
  - A partir del censo del 2000 se incluye el registro de la cantidad de hijos fallecidos, hijos nacidos vivos durante los 12 meses anteriores al censo, la sobrevivencia del último hijo nacido vivo y, en caso de fallecimiento, la edad al momento de la muerte.
  - Distintos temas son incorporados a partir del censo del 2000, entre ellos los relativos al derechohabiente del servicio médico, el uso de servicios médicos, la discapacidad y la auto-adscripción étnica. En el 2010 se aborda de manera más profunda el tema de la discapacidad.
  - Desde el 2000 se indaga si el informante cuenta con prestaciones laborales.
  - La última boleta censal consulta la identificación del padre, la madre y el conyugue del entrevistado.

### 3.2 Breve análisis comparativo del instrumento: Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México

Con la finalidad de consolidar una visión del contenido específico de los censos en los países de la región, a continuación, se hace un análisis que compara los últimos cuestionarios censales en cinco países estudiados: 1) Argentina censo 2010; 2) Brasil censo 2010; 3) Chile censo 2017; 4) Colombia censo 2018; y 5) México censo 2010. En primer lugar, cabe resaltar los siguientes aspectos:

- Los últimos censos aplicados en Argentina y Chile fueron de hecho o de facto, mientras que en Brasil, Colombia y México fueron de derecho o jure.
- Argentina, Brasil y México implementan una versión ampliada y una versión básica del cuestionario censal, mientras que Chile y Colombia formulan un único cuestionario.
- Los cinco países evaluados implementaron operativos y cuestionarios dirigidos a recoger información sobre la población que habita en viviendas o alejamientos colectivos (Lugares Especiales de Alojamiento para el caso de Colombia), tales como: hogares de ancianos, hogares de menores, hospitales, pensiones, colegios internados, hoteles, entre otros. La evaluación y análisis que se presenta a continuación no consideró los cuestionarios dirigidos a viviendas colectivas.

La formulación de preguntas y la estructura de los boletines censales en todos los cuestionarios evaluados se organizan en torno a dos módulos: vivienda y población (personas). Paralelo a ello, Brasil y México incluyen en sus formularios un módulo sobre emigración internacional, dirigido a levantar información sobre los miembros del hogar que partieron y residen en el extranjero. Colombia, por su parte, diferencia en su cuestionario tres módulos: vivienda, hogar y personas.

A partir del módulo de población, los cuestionarios discriminan y formulan preguntas según límites o rangos de edad. Para los cinco países evaluados, los rangos de edad que establecen los boletines censales se exponen en la siguiente tabla.

**Tabla 2. Preguntas que incorporan rangos de edad en los últimos cuestionarios censales de Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México.**

Preguntas referentes a:	Argentina. Censo 2010 Ampliado	Argentina. Censo 2010 Básico	Brasil. Censo 2010 Ampliado	Brasil. Censo 2010 Básico	Chile. Censo 2017	Colombia. Censo 2018	México. Censo 2010 Ampliado	México. Censo 2010 Básico
<b>Características Sociodemográficas</b>	Todas las personas	Todas las personas	Todas las personas	Todas las personas	Todas las personas	Todas las personas	Todas las personas	Todas las personas
<b>Estado Civil</b>	14 años o más	-	10 años o más	-	-	10 años o más	12 años o más	12 años o más
<b>Educación</b>	3 años o más	3 años o más	5 años o más	5 años o más	Todas las personas	5 años o más	3 años o más	3 años o más
<b>Economía</b>	14 años o más	14 años o más	10 años o más	-	15 años o más	10 años o más	12 años o más	12 años o más
<b>Fecundidad</b>	Mujeres de 14 años o más	-	Mujeres de 10 años o más	-	Mujeres de 15 años o más	Mujeres de 10 años o más	Mujeres de 12 años o más	Mujeres de 12 años o más
<b>Discapacidad</b>	Todas las personas	-	Todas las personas	-	-	Todas las personas	Todas las personas	Todas las personas

Fuente: Elaboración propia a partir de la revisión de los cuestionarios y boletines censales de Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México.

En términos netamente cuantitativos, puede observarse que el formulario censal de Brasil, en su versión de cuestionario ampliado, es el que incluye el mayor número de preguntas (112 en el cuestionario ampliado y 41 en el cuestionario básico); seguido por México (80 en el cuestionario ampliado y 32 en el cuestionario básico), Argentina (67 en el cuestionario ampliado y 35 en el cuestionario básico), Colombia (45) y Chile (21). Sin embargo, más allá de evaluar la calidad del instrumento a partir de la cantidad y número de preguntas que se formulan, no hay que perder de vista que los censos responden a un objetivo particular y se diseñan de manera concreta en torno a las necesidades intrínsecas de los países.

La tabla 3 que se presenta a continuación, integra el número total de preguntas formuladas en los cinco (5) levantamientos censales. El conteo excluyó las preguntas referentes a la identificación de la vivienda (municipio, localidad, dirección, etc.), exceptuando aquellas relativas al uso de la unidad (uso residencial, uso no residencial, comercial, uso mixto, etc.). Para el caso de Colombia, las preguntas dirigidas al hogar fueron contempladas y enumeradas en el módulo vivienda.

**Tabla 3. Número de preguntas por módulo en los últimos cuestionarios censales de Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México.**

MÓDULO	Argentina. Censo 2010 Ampliado	Argentina. Censo 2010 Básico	Brasil. Censo 2010 Ampliado	Brasil. Censo 2010 Básico	Chile. Censo 2017	Colombia. Censo 2018	México. Censo 2010 Ampliado	México. Censo 2010 Básico
Vivienda	28	19	24	10	6	17	22	12
Población	39	16	82	25	15	28	45	20
Migración	0	0	6	6	0	0	13	0
<b>Total</b>	67	35	112	41	21	45	80	32

Fuente: Elaboración propia a partir de la revisión de los cuestionarios y boletines censales de Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México.

Con la intención de presentar de manera gráfica el alcance y concordancia de las preguntas incluidas en los censos de los cinco países aquí analizados, se construyeron para este documento de trabajo las tablas 4 y 5, a partir de las variables o temas que se incluyen en cada uno de los últimos cuestionarios censales de cada país y su relación con la lista de temas recomendados para un censo de población y vivienda según Naciones Unidas en 2010. En ese sentido, en color verde se señalan los temas y variables incluidos en los cuestionarios, mientras que en rojo se señalan los temas y variables no contemplados en los respectivos boletines censales. Por su parte, en amarillo se resaltan los temas que, si bien no son preguntas explícitas en los cuestionarios, pueden deducirse a partir de la respuesta de otras preguntas. De igual forma, en amarillo son señalados los temas que se abarcan parcialmente en los cuestionarios censales.



**Tabla 4. Caracterización de las preguntas relativas a vivienda de los últimos cuestionarios censales de Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México.**

TEMA	Argentina. Censo 2010 Ampliado	Argentina. Censo 2010 Básico	Brasil. Censo 2010 Ampliado	Brasil. Censo 2010 Básico	Chile. Censo 2017	Colombia. Censo 2018	México. Censo 2010 Ampliado	México. Censo 2010 Básico
1. Tipo de vivienda								
2. Ocupación (vivienda ocupada o desocupada)								
3. Cuartos, número de <sup>4</sup>								
4. Dormitorios, número de <sup>5</sup>								
5. Espacio habitable/superficie útil								
6. Sistema de suministro de agua								
7. Agua potable, Principal fuente de								
8. Tipo de retrete								
9. Alcantarillado								
10. Baño, instalaciones de (existe un baño o ducha fijos dentro de la vivienda)								
11. Cocina, disponibilidad de								
12. Combustible utilizado para cocinar								
13. Alumbrado y/o electricidad								
14. Eliminación de desechos sólidos, tipo principal de								
15. Agua caliente, disponibilidad de								
16. Uso de la unidad de habitación (uso residencial, comercial, etc.)								
17. Ocupación por uno o más hogares								
18. Ocupantes, número de								
19. Año o periodo de construcción de la vivienda								
20. Material de construcción de las paredes exteriores								
21. Material de construcción del tejado y pisos								
22. Tenencia o título de ocupación								

<sup>4</sup> Espacio situado en una unidad de habitación cerrado por paredes que se eleven del suelo al techo. Se incluyen aquí los dormitorios, comedores, salas, estudios, cocinas, etc. (ONU, 2010).

<sup>5</sup> El dormitorio se define como un cuarto equipado con una cama y utilizado para el descanso nocturno (ONU, 2010).



3. Fecha de nacimiento									
4. Estado civil									
5. Religión									
6. Idioma									
7. Pueblos Indígenas/etnicidad									
Fecundidad y mortalidad									
1. Hijos nacidos Vivos									
2. Hijos vivos									
3. Fecha de nacimiento del último hijo nacido vivo									
4. Edad, fecha o duración del primer matrimonio									
5. Edad de la madre en el momento del nacimiento del primer hijo nacido vivo									
6. Fallecimientos en el hogar en los últimos 12 meses									
7. Orfandad de madre/de padre									
Características educacionales									
1. Alfabetización									
2. Asistencia a la escuela									
3. Nivel de instrucción									
4. Esfera de especialización y títulos educativos									
Características económicas									
1. Situación laboral									
2. Ocupación									
3. Rama de actividad económica									
4. Categoría en el empleo (empleado, empleador, etc.)									
5. Tiempo trabajado									
6. Ingresos									
7. Sector institucional de empleo									
8. Empleo informal/empleo en el sector informal									
9. Lugar de trabajo									
Características relativas a las discapacidades									
1. Situación en materia de discapacidad									
Agricultura									

Fuente: Elaboración propia a partir de la revisión de los cuestionarios y boletines censales de Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México.

A partir de lo expuesto en las tablas anteriores, se destacan las siguientes observaciones generales.

#### **a. Características de la vivienda**

De acuerdo con lo ilustrado en la tabla 3, se identifican cinco temas que, al menos en la versión de censo ampliado, son preguntados en todos los cuestionarios censales: tipo de vivienda; número o disponibilidad de cuartos utilizados para dormir (dormitorios); sistema de suministro de agua; número de ocupantes; y material de construcción de las paredes exteriores. De igual forma, la ocupación de la vivienda y la fuente principal de agua potable son temas consultados en todos los países, al menos de manera indirecta. Por su parte, el espacio habitable o la superficie útil y la disponibilidad de espacio exterior<sup>6</sup> —temas que pueden contribuir estrechamente a discernir la condición y calidad del habitar y la vivienda—, no son consultados en ningún formulario censal.

Entre el grupo de países evaluados, resalta el caso puntual de Chile y el limitado grupo de temáticas que consulta en materia de vivienda. Como puede observarse, el censo 2017 de Chile no pregunta por: número de cuartos; tipo de retrete o sanitario; alcantarillado; instalaciones de baño; disponibilidad de cocina; combustible utilizado para cocinar; alumbrado y/o electricidad; tipo de eliminación de desechos sólidos; disponibilidad de agua caliente; uso de la unidad de habitación; año o periodo de construcción de la vivienda; tenencia o título de ocupación; costos de alquiler o de la vivienda ocupada por su propietario; disponibilidad de tecnología de la información y las comunicaciones; número de automóviles; disponibilidad de aparatos electrodomésticos; y disponibilidad de espacio exterior.

Ahora bien:

- Chile, Colombia y México (en su modalidad de censo básico), no consultan si existe un baño o ducha fijos dentro de la vivienda.
- Todos los países consultan el número de cuartos de la vivienda a excepción de Chile y Brasil (en su modalidad de censo básico).
- La disponibilidad de un cuarto para cocinar solo se consulta en Colombia, Argentina y México (en modalidad de censo ampliado).
- Brasil, Chile y Colombia no contemplan en sus cuestionarios el tipo de combustible utilizado para cocinar.
- Brasil, Colombia y el cuestionario ampliado de México, consultan el tipo o forma principal de eliminación de desechos sólidos.
- Brasil y México no preguntan si la vivienda es ocupada por uno o más hogares.
- El material de construcción de tejados (techos) y suelos no es consultado en Brasil. Por su parte, Colombia y el censo básico de México solo consultan el material de construcción del suelo.

---

<sup>6</sup> De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas (2010), la disponibilidad de espacio exterior se refiere a la existencia de un espacio para actividades recreativas, por ejemplo: el patio trasero de una casa, espacio adyacente a un edificio como patios de juegos, zonas recreativas o comunes, etc.

- A excepción de Chile y Colombia, todos los países preguntan por la tenencia o título de ocupación de la vivienda.
- Solo México y el cuestionario ampliado de Brasil consultan si en la vivienda hay automóviles; no obstante, no se pregunta por el número total de carros.
- Chile y Colombia no consultan la disponibilidad de aparatos electrodomésticos en la vivienda. Cabe anotar que en Argentina esta pregunta se reduce a cuatro bienes o aparatos: heladera, computadora, teléfono celular o teléfono de línea.

Tal como lo expone la tabla 4, hay ciertos temas que son consultados exclusivamente por UN solo país; es así que:

- México, en su modalidad de censo ampliado, es el único país que pregunta si la vivienda tiene disponibilidad de agua caliente.
- El uso de la unidad de habitación solo es consultado en Colombia.
- Solo Argentina, en su modalidad de censo ampliado, pregunta por el año o periodo de construcción de la vivienda.
- El costo de alquiler solo es consultado en el censo ampliado de Brasil.

Entre los temas y las preguntas adicionales que en materia de vivienda consultan los países analizados, se destacan:

- Argentina: 1) ¿Las paredes exteriores tienen revoque o revestimiento externo?; 2) ¿el techo tiene revestimiento interior o cielorraso?; 3) ¿el baño o letrina es de uso exclusivo o compartido?; 4) ¿el terreno es propio?; 5) ¿la vivienda está totalmente paga?; 6) ¿la vivienda está escriturada?
- México: 1) ¿cuántos días a la semana les llega agua?; 2) ¿el uso del servicio sanitario es de uso exclusivo o compartido?; 3) el servicio sanitario tiene: ¿descarga directa, le echan agua con cubeta, etc.?; 4) Forma de adquisición de la vivienda (comprada, construida, etc.)

#### **b. Características geográficas y de la migración interna**

En relación con las preguntas referentes a las características geográficas y de la migración, puede observarse que el censo básico de Brasil, a diferencia del ampliado, no incluyó ninguna pregunta relativa a la temática. Por otro lado, el censo básico de México mantuvo las dos preguntas que fueron formuladas en el censo ampliado: 1) lugar de nacimiento; 2) Lugar de residencia en una fecha especificada del pasado. Argentina, por su parte, solo incluye en su cuestionario básico la pregunta relativa al lugar de nacimiento.

De manera general, puede afirmarse que las preguntas relativas al lugar de nacimiento y lugar de residencia en una fecha especificada del pasado son consultadas (al menos en la modalidad de cuestionario ampliado), en todos los censos evaluados. Respecto a la pregunta “lugar de nacimiento”, resalta que Chile —sin preguntar directamente el lugar de nacimiento del entrevistado—, consulta el lugar o país de residencia de la madre al momento de nacer. Por otro

lado, las preguntas “duración de la residencia” y “lugar de residencia anterior”, solo son incluidas en el censo ampliado de Brasil.

Respecto al lugar de residencia habitual, solo Argentina (en su modalidad de censo ampliado) y Chile preguntan directamente sobre el tema. No obstante, Brasil y México, al ser ambos censos de derecho, buscan levantar y recoger información de los residentes habituales del hogar y la vivienda. En Colombia (censo de derecho), si bien no se consulta directamente el lugar de residencia habitual, se pregunta si alguna de las personas listadas reside habitualmente en otra parte.

En adición a las preguntas y temáticas registradas en la tabla, cabe anotar que Brasil consulta a las personas mayores de diez años si cuentan o no con registro de nacimiento.

### **c. Características de la migración internacional**

Sobre esta temática, tal como lo ilustra la tabla 5, solo Argentina, Brasil, Chile y México consultan directamente sobre el lugar o PAÍS de nacimiento del entrevistado (en el caso de Chile, como ya se informó, se pregunta por el lugar o país de residencia de la madre al momento de nacer). Ahora bien, solo Argentina (censo ampliado), Brasil (censo ampliado) y Chile formulan preguntas enfocadas en levantar información sobre el año o periodo de llegada al país de la población nacida en el extranjero. El tema de la ciudadanía solo es preguntado en el censo ampliado de Brasil.

Como se mencionó anteriormente, Brasil (cuestionario ampliado y básico) y México (cuestionario básico) definen un módulo dentro de sus cuestionarios, dirigido a recoger información y datos sobre los miembros del hogar que han emigrado a otros países. En este sentido, se consulta el sexo, el país de residencia y la fecha de emigración; si es el caso, el formulario censal básico de México pregunta el año de regreso al país. En el caso puntual de Colombia, se pregunta por el número de hijos que actualmente viven fuera del país (pregunta formulada a mujeres de diez años o más).

### **d. Características del hogar y la familia**

Como puede observarse, la pregunta “relación con el jefe u otro miembro de referencia del hogar” es incluida en todos los censos de los países en cuestión, tanto en su modalidad ampliada como básica. Si bien ninguno de los cuestionarios consulta directamente sobre la composición del hogar o la familia y la posición del entrevistado dentro de ella, esto se puede inferir, una vez se establece la relación y parentesco de cada uno de los integrantes o miembros del hogar con el jefe(a) de este. Solo México en su cuestionario ampliado formula preguntas que contribuyen a determinar la composición del hogar; en ese sentido, el cuestionario consulta si en la vivienda vive la madre y el padre del entrevistado.

Acorde a la Organización de las Naciones Unidas - ONU (2010), clasificar a las personas de acuerdo con su posición en el hogar o la familia es un criterio nuevo —con diversas finalidades— que difiere del método tradicional de clasificar a los entrevistados según su relación con el jefe

de hogar; a partir de este nuevo parámetro, la ONU (2010) propone las siguientes categorías de clasificación:

1. Posición en el hogar: A) persona que vive en un hogar con un núcleo familiar por lo menos; y B) persona que vive en un hogar sin núcleo familiar.
2. Posición en la familia: A) cónyuge; B) Progenitor solo; C) Hijo; y D) Persona que no es miembro de un núcleo familiar.

#### **e. Características demográficas y sociales**

Las preguntas referidas al sexo, la edad y la pertenencia a determinada etnia o pueblo indígena (al menos en los cuestionarios ampliados), son formuladas en los cinco países evaluados. Cabe anotar que en Argentina la pregunta “¿alguna persona de este hogar es indígena o descendiente de pueblos indígenas?”, es formulada a nivel de vivienda y no de población. Por otro lado, la pregunta relativa a la religión o culto practicado solo es consultada en Brasil (censo ampliado) y México.

Tal como lo ilustra la tabla 5, a excepción de Chile, el estado civil del informante es consultado en todos los países (en la modalidad de censo ampliado para Argentina y Brasil). De igual forma, el formulario censal de México es el único en excluir de su contenido la fecha de nacimiento del entrevistado.

Respecto al Idioma, cabe aclarar que Brasil, Colombia y México formulan la pregunta en torno a si el entrevistado habla alguna lengua indígena o, en dado caso, el lenguaje nativo de su pueblo. Adicionalmente, Brasil y México consultan si el informante habla portugués (en el caso de Brasil) o español (en el caso de México).

En adición a las preguntas y temáticas registradas en la tabla, cabe anotar que Brasil consulta el color o raza de los entrevistados.

#### **f. Fecundidad y mortalidad**

Respecto a las preguntas referentes a la fecundidad y mortalidad, los cinco países en cuestión, al menos en su modalidad de censo ampliado, incluyen en sus cuestionarios censales las tres primeras preguntas de la tabla 5 —temas básicos según el listado de temas recomendados para un censo de población según la ONU (2010)—. Por otro lado, solo Brasil y Colombia consultan el fallecimiento de algún miembro del hogar en los 12 últimos meses respecto a la fecha del levantamiento censal.

Ninguno de los países evaluados consulta la edad, fecha o duración del primer matrimonio; la edad de la madre al momento de nacimiento del primer hijo; y la situación de orfandad del informante.

Paralelo a los temas comprendidos en la tabla 5, Brasil y México inquietan si el último hijo nacido vivo de la entrevistada aún vive y, en el caso exclusivo de Brasil, se consulta cuántos hijos o hijas nacidos muertos ha tenido la entrevistada.

#### **g. Características educacionales**

A excepción del censo básico de Brasil, todos los cuestionarios censales evaluados incluyen preguntas referentes a la asistencia a algún establecimiento educativo y el nivel de instrucción alcanzado. Entre los países en cuestión, resalta Chile por ser el único en no consultar si el entrevistado sabe leer y escribir. Por otro lado, solo Brasil y México —en modalidad de censo ampliado—, consultan la esfera de especialización y/o los títulos educativos. Como lo indica Naciones Unidas (210), “la información sobre las personas por nivel educacional y especialidad académica es importante para examinar la correspondencia entre la oferta y la demanda de mano de obra cualificada con determinadas especializaciones en el mercado de trabajo” (p. 161).

Respecto a características educacionales, entre los temas y preguntas adicionales que consultan los países evaluados, destacan:

- Argentina: 1) utilización de computadora.
- Brasil: 1) conclusión del nivel cursado; 2) en qué municipio, Unidad Federativa o país extranjero asiste para estudiar.
- Chile: 1) conclusión del nivel cursado.
- México: 1) estudios requeridos para ingresar a determinado nivel educativo.

#### **h. Características económicas**

La situación laboral es un tema que abordan todos los países en cuestión. De manera regular, esta pregunta es formulada solicitando indicar al entrevistado la actividad a la que se dedicó durante la última semana (trabajó, buscó trabajo, no trabajó, estudió, realizó oficios del hogar, etc.). En contraparte, ningún país contempla o indaga a profundidad la situación de empleo en el sector informal.

Frente a sus versiones ampliadas, puede observarse que el cuestionario básico de Argentina solo contempló la situación laboral. Por su parte, los cuestionarios básicos de Brasil y México omitieron la mayoría de los temas comprendidos en la tabla 5. Aun así, los cuestionarios ampliados de estos dos países —respecto a Argentina, Chile y Colombia—, presentan mayor variedad de temas relativos a las características económicas; entre ellos: la ocupación del entrevistado, la rama de actividad económica, el cargo o categoría en el empleo, el tiempo trabajado, los ingresos y el lugar de trabajo. En este sentido, puede notarse lo siguiente:

- Chile y Colombia no consultan la ocupación del entrevistado.
- Colombia es el único país en no consultar la rama de actividad económica de la que hace parte el informante.
- Chile y Colombia no preguntan la categoría en el empleo (cargo).
- El tiempo trabajado solo es consultado en los censos ampliados de Brasil y México



- Argentina, Chile y Colombia no preguntan los ingresos que recibe el entrevistado por concepto de trabajo.
- El lugar de trabajo es consultado solo por los cuestionarios ampliados de Brasil y México.

Ahora bien, el sector institucional de empleo (empresas, sector público general, sector de los hogares, etc.), solo es consultado en los cuestionarios ampliados de Argentina y México.

Respecto a características económicas, entre los temas y preguntas adicionales que consultan los países evaluados, destacan:

- Argentina: 1) ¿recibe jubilación o pensión?; 2) en su trabajo, ¿le descuentan para la jubilación?; 3) en su trabajo, ¿aporta por sí mismo para la jubilación?; 4) ¿cuántas personas hay en total en la empresa o lugar donde trabaja?
- Brasil: 1) ¿cuántos trabajos tiene?; 2) ¿cuántas personas emplean ese trabajo?; 3) ¿es aportador del Instituto de Seguro Social?; 4) recepción de ingresos por pensión o por algún programa social; 5) ¿regresa del trabajo a casa diariamente?; 6) tiempo de desplazamiento entre la casa y el trabajo.
- México: 1) recibe por su trabajo: ¿servicio médico, aguinaldo, vacaciones con goce a sueldo, prima vacacional o ahorro para el retiro?; 2) ¿recibe dinero por (otros ingresos)?

Por otro lado, en términos de servicio de salud, Argentina, México y Colombia consultan: cobertura en salud (Argentina); derecho a servicios médicos (México); y padecimiento de alguna enfermedad o problema de salud que en los últimos treinta días haya requerido hospitalización (Colombia).

En su versión de censo ampliado, México introduce el tema de acceso a la alimentación mediante la siguiente pregunta: en los últimos tres meses por falta de dinero o recursos ¿alguna de las personas de esta vivienda sólo comió una vez al día? ¿Alguna de las personas de esta vivienda dejó de comer todo un día? ¿Alguna vez se quedaron sin comida?

#### **i. Situación en materia de discapacidad**

Chile es el único país que no consulta la situación en materia de discapacidad. El tema es contemplado en el cuestionario único de Colombia, los cuestionarios básico y ampliado en México y en la modalidad de censo ampliado en Argentina y Brasil.

#### **j. Agricultura**

De acuerdo con la ONU (2010), los países pueden valerse de los censos de población y vivienda con la finalidad de recolectar información útil para un posterior censo agrícola. Para ello, información referente a la participación de algún miembro del hogar en determinada actividad de producción agrícola, caracterización del empleo, etc., pueden resultar de gran utilidad. Como lo ilustra la tabla 5, los últimos levantamientos censales en los cinco países evaluados no recopilaron información relativa a la temática.

Como cierre y conclusión a este apartado, según lo afirma Silva (A.C. Silva, comunicación personal, 7 de mayo de 2020), el tema de las migraciones internas e internacionales requiere indagarse a mayor detalle, asegurando a su vez la continuidad del registro histórico de la serie. Por otro lado, deberían incluirse preguntas referentes a la ocupación laboral con el objetivo de evaluar el efecto de la recomposición laboral. Acorde a la académica, en España se consulta el tema de la ocupación a tal nivel de especificidad, que es posible obtener información desagregada de la composición laboral, especialmente de las zonas rurales del país. Finalmente, en palabras de la profesora “en este momento se hace necesario también el recuento de otras desigualdades sociales, que puedan medir el efecto a los servicios de salud y a los principales programas sociales dirigidos a disminuir las brechas sociales” (A.C. Silva, comunicación personal, 7 de mayo de 2020). [Ver entrevista completa.](#)

5.

#### **4. El Censo en Colombia: una breve revisión a sus alcances 1993-2018**

Hasta 1992 el desarrollo institucional en materia censal en el país era nulo, los operativos censales se apoyaban en la creación de una organización *ad hoc* que se disgregaba después del levantamiento, imposibilitando reunir experiencias para futuras investigaciones. Con la reestructuración del DANE por medio del Decreto 2118 de 1992 —derogado por el Decreto 1151 de 2000—, se creó la Dirección General de Censos (actualmente Dirección de Censos y Demografía), favoreciendo así la dirección y coordinación de futuros operativos censales (DANE, 1993a).

Al igual que el censo de 1985, el censo de 1993 mantuvo la categoría de censo de derecho o jure en consideración a las ventajas económicas y de calidad de la información recolectada (DANE, 1993a). De acuerdo con la Memoria Técnica del censo 1993 (DANE, 1993a), se definieron como unidades de observación: 1) las personas, 2) el hogar (descartado en el censo de 1985) y 3) la vivienda. La población se calificó en tres categorías a las cuales se les aplicó un formulario diferente: 1) población residente en hogares particulares, residentes en viviendas; 2) población residente en Lugares Especiales de Alojamiento LEA (hospitales, cuarteles, prisiones, hoteles, pensiones, campamentos o sin vivienda); y 3) población indígena.

Ahora bien, según el DANE (1993b), los tres formularios utilizados en el censo de 1993 fueron los siguientes:

- Formulario 1: aplicado a población en hogares particulares para la mayoría del país, exceptuando las áreas previamente definidas como indígenas. Dicho formulario consultó información relativa a la calidad de vida de las personas, tipo de vivienda que habitan, su estructura física, acceso a servicios públicos, condición de propiedad de la vivienda, entre otros. Por su parte, las preguntas relativas a la población y sus características estuvieron orientadas a levantar información demográfica y así poder establecer indicadores de las necesidades básicas insatisfechas y su relación con otras variables (relaciones sociales de parentesco, edad, sexo, educación, estado civil, actividad económica, etc.)

- Formulario 2: aplicado a población en hogares particulares en áreas predominantemente indígenas. “Este formulario responde a las condiciones de diversidad cultural, a las expectativas de las comunidades indígenas del país y su carácter multicultural y plurilingüe” (DANE, 1993b, p.XII). Se tuvieron en cuenta aspectos relacionados con el tipo de vivienda tradicional indígena, su estructura y distribución espacial, así como el uso de la lengua vernácula y alfabetismo del idioma.
- Formulario 3: aplicado en los lugares especiales de alojamiento-LEA (cárceles, ancianatos, conventos, asilos, hoteles, internados, etc.). Grosso modo, el formulario consulta los datos del establecimiento y los datos de las personas residentes (nombre, sexo, edad y pertenencia étnica).

Consiguientemente, de acuerdo con el DANE (s.f.), para el 2005 el país presentaba un estancamiento en materia censal producto de la obsolescencia de las encuestas muestrales en materia económica, agraria y de población y vivienda. Desde 1990 el país no realizaba un censo económico e incluso, desde 1970, un censo agropecuario; lo anterior, significó un detrimento en la representatividad sectorial y territorial de la información disponible. Sumado a ello, la publicación y aplicación tardía de los resultados censales, situación común hasta la fecha, fracturaba considerablemente la gestión de los actores territoriales. Como lo señala el DANE (s.f.), en Colombia se han mostrado resultados hasta ocho años después del levantamiento censal.

En consideración a lo anterior, el operativo censal del año 2005 integró al censo de población y vivienda los censos de unidades económicas y agropecuarias, en función de poner en práctica un nuevo paradigma censal. En términos metodológicos y operativos, el censo de 2005 dio uso a nuevas tecnologías y técnicas modernas de la información y la comunicación TIC, buscando aliviar los costos que implicaba paralizar por un día entero al país durante el operativo censal. Por otro lado, en materia cartográfica, el IGAC recibió apoyo financiero para consolidar una producción cartográfica para cubrir la mayoría de los centros poblados del país.

Sumado a lo anterior, el censo de 2005 integró al operativo una muestra cocensal de hogares (muestra probabilística) con el objeto de ampliar la información recolectada; dicha muestra fue diseñada para que tuviera representatividad en el ámbito local. A diferencia de los censos anteriores, el censo de 2005 incluyó un formulario diligenciado por el supervisor de campo, el cual consulta información relativa a las condiciones urbanas, focos de contaminación y en general, el estado del entorno urbano (DANE, s.f.). Por su parte, la medición de las unidades económicas en el censo de 2005 buscó actualizar información referente al recuento, identificación, ubicación y caracterización de toda unidad económica de industria, comercio y servicios. Ahora bien, la medición y consulta de información relativa a las unidades agropecuarias resultaba necesaria puesto que hasta la fecha no se tenía información actualizada de la actividad agropecuaria en el país (DANE, s.f.).

El operativo censal se dividió en dos partes: un censo urbano y otro rural, y contó con tres cuestionarios:

- Cuestionario de entorno urbanístico: diligenciado por el supervisor de campo. Según el DANE (s.f.), por medio de este cuestionario y los datos obtenidos, los municipios podrían sustentar la estratificación socioeconómica y, en general, se enriquecería la estadística en Colombia gracias a nuevos temas y variables de orden sociodemográficas consultados.
- Cuestionario de unidades censales (modalidad básica y ampliada): diligenciado por el encuestador; estuvo dividido en cinco partes o módulos: vivienda, hogares, personas, unidades económicas y unidades agropecuarias.
- Cuestionario de Lugares Especiales de Alojamiento – LEA: aplicado a guarniciones militares, centros penitenciarios, etc. Lo componen tres módulos: uno de institución, otro de personas y uno económico.

De acuerdo con el documento “Conciliación censal 1985-2005. Colombia. Calidad de los datos Censo 2005” (DANE, 2007), en el censo de 2005 se encontraron errores relativos a la declaración de edad (edad ignorada, mala declaración y omisión diferencial por edad). Por otro lado, el porcentaje de no cobertura del levantamiento fue del 3,7%, de los cuales un 1,4% correspondió a las dificultades de acceso a los hogares por temas de violencia; el 2,3% restante se dio por la no cobertura de unidades censales.

Para el censo del 2018, nuevamente se reconoce y da uso a las herramientas tecnológicas y medios digitales para facilitar el diligenciamiento censal. Por primera vez en el país se procede a realizar un censo electrónico (eCenso), diligenciado a través de una aplicación web (DANE, 2019). Una primera fase del operativo recogió información mediante el eCenso y, seis meses después, se realizó la recolección en campo (segunda fase). El levantamiento censal de 2018 duró alrededor de 10 meses considerando los imprevistos y fallas acontecidos durante el operativo; entre ellos, destaca el colapso de la plataforma digital en las primeras semanas de operación del censo electrónico (CNE, 2019).

El censo de 2018 utilizó tres tipos de cuestionarios:

1. Cuestionario dirigido a hogares particulares, el cual buscó obtener información que permitiera cuantificar y caracterizar las viviendas, los hogares y las personas.
2. Cuestionario aplicado en los Lugares Especiales de Alojamiento-LEA.
3. Cuestionario de entorno y equipamiento urbano, el cual buscó recolectar información del paisaje urbano con la intención de apoyar la formulación y gestión de políticas dirigidas a mejorar las condiciones de vida de las áreas urbanas (DANE, 2019).

A lo largo de los distintos operativos censales que ha tenido el país, García (comunicación personal, 19 de mayo de 2020) resalta los siguientes la disminución de la cantidad de preguntas, acatando las recomendaciones de los organismos internacionales; el cambio en la ejecución del operativo censal; la implementación del eCenso en 2018; el acceso cada vez más desagregado a los datos; y la evolución de la aproximación a la diversidad étnica. El censo de 1993 se realizó con la inmovilización de la población durante algunos días, mientras que en 2005 y 2018 el operativo censal se realizó de manera extendida durante unos meses. Aun así, señala la académica, el censo en Colombia tiene significativas limitaciones, entre las que destacan: 1) la reducida asignación presupuestal que ha afectado directamente en la disminución del número de encuestadores

desde el censo de 1993; 2) la falta de actualización cartográfica y del entorno urbanístico para la realización del censo; y 3) cambios metodológicos sin la adecuada preparación. Destaca el reporte de fallas frecuentes del eCenso en 2018 y los infortunios que, por cuestiones de conectividad, tuvo el uso de dispositivos de captura móvil durante el censo del 2005; la ruptura de continuidad en las series históricas; la falta de transparencia en los procesos de recolección (lo cual ha ocasionado la revisión en las cifras del censo); las limitaciones de acceso a la base de datos para el análisis oportuno de las cifras y resultados; la corrección de cifras sobre el camino; y los tiempos y la larga duración de la captura de los datos, afectando el periodo y momento de referencia (A.C. Silva, comunicación personal, 7 de mayo de 2020). [Ver entrevista completa.](#)

#### 4.1 Breve análisis comparativo del instrumento: Colombia cuestionarios censales 1993, 2005 y 2018

Con la finalidad de evaluar la evolución del instrumento en los tres últimos levantamientos censales que ha tenido el país, el presente aparte, a partir de una revisión profunda de los cuestionarios aplicados en los respectivos años, detalla el número de preguntas incluidas en cada formulario, así como los temas y variables que han medido los censos en Colombia.

Los tres últimos levantamientos censales en Colombia han sido de derecho o *jure*. A excepción del censo de 2005, que tuvo una versión básica y ampliada del boletín censal, los censos de 1993 y 2018 utilizaron un único formulario. En general, la formulación de preguntas y la estructura de los boletines censales en los tres censos, se organizaron en torno a tres módulos: vivienda, hogares y población (personas). Paralelo a ello, el censo de 2005 incluyó un módulo de unidades económicas y un módulo de unidades agropecuarias.

Como lo expone la tabla 6, el cuestionario censal del 2005, en su modalidad ampliada y básica, es el que contiene mayor número de preguntas, seguido por el cuestionario de 2018 y el cuestionario de 1993. Resulta importante señalar que varias preguntas que venían consolidándose desde censos atrás, fueron excluidas del censo de 2018, lo que dificulta el seguimiento a dichas variables, consideradas de vital importancia para las políticas públicas en el país (tenencia de la vivienda, combustible utilizado para cocinar, por ejemplo).

**Tabla 6. Número de preguntas de los últimos cuestionarios censales de Colombia. 1993, 2005 y 2018**

MODULOS	Censo 1993	Censo 2005 Ampliado	Censo 2005 Básico	Censo 2018
Vivienda	6	12	5	8
Hogares	7	21	8	9
Persona	25	40	26	28
Unidades económicas	0	15	15	0
Unidades agropecuarias	0	6	6	0
<b>TOTAL</b>	<b>38</b>	<b>94</b>	<b>60</b>	<b>45</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de la revisión de los cuestionarios censales de Colombia Censo 1993, Censo 2005 y Censo 2018.

Antes que nada, conviene aclarar que en Colombia se han incluido variables sugeridos por distintos grupos poblacionales y la academia con el fin de visibilizar determinadas problemáticas. En consideración a lo anterior, sirven de ejemplo los siguientes casos: 1) el censo de 1993 incorporó un formulario específico para la comunidad Wayuu; 2) el censo de 2005 preguntó el motivo de la migración reciente, incluyendo como opción de respuesta el desplazamiento forzado; y 3) el censo de 2018, a pesar de su limitación presupuestal, incluyó una pregunta referente a la población con diversidad funcional o discapacidad. Ahora bien, como se realizó en el apartado 3.2, para analizar los últimos tres cuestionarios censales en el país, se construyó una matriz que integra los principales temas y variables que, según Naciones Unidas (2010), debe contemplar un censo de población y vivienda. Al igual que el ejercicio anterior, en color verde se señalan los temas y variables incluidos en los cuestionarios, mientras que en rojo se señalan los temas y variables no contemplados en los respectivos años censales. En amarillo se resaltan los temas que, si bien no son preguntas explícitas en los cuestionarios, pueden deducirse a partir de la respuesta de otras preguntas, al igual que los temas que son abarcados de manera parcial.

**Tabla 7. Caracterización de las preguntas relativas a vivienda de los últimos cuestionarios censales de Colombia. 1993, 2005 y 2018**

TEMA	Colombia. Censo 1993	Colombia. Censo 2005 Ampliado	Colombia. Censo 2005 Básico	Colombia. Censo 2018
1. Tipo de vivienda	Verde	Verde	Verde	Verde
2. Ocupación (vivienda ocupada o desocupada)	Verde	Amarillo	Amarillo	Verde
3. Cuartos, número de	Verde	Verde	Rojo	Verde
4. Dormitorios, número de	Rojo	Verde	Rojo	Verde
5. Espacio habitable/superficie útil	Rojo	Rojo	Rojo	Rojo
6. Sistema de suministro de agua	Verde	Verde	Amarillo	Verde
7. Agua potable, Principal fuente de	Verde	Verde	Amarillo	Verde
8. Tipo de retrete	Verde	Verde	Rojo	Verde
9. Alcantarillado	Verde	Verde	Verde	Verde
10. Baño, instalaciones de (existe un baño o ducha fijos dentro de la vivienda)	Rojo	Verde	Rojo	Rojo
11. Cocina, disponibilidad de	Verde	Verde	Rojo	Verde
12. Combustible utilizado para cocinar	Verde	Verde	Rojo	Rojo
13. Alumbrado y/o electricidad	Verde	Verde	Verde	Verde
14. Eliminación de desechos sólidos, tipo principal de	Verde	Verde	Rojo	Verde
15. Agua caliente, disponibilidad de	Rojo	Rojo	Rojo	Rojo
16. Uso de la unidad de habitación (uso residencial, comercial, etc.)	Rojo	Verde	Verde	Verde
17. Ocupación por uno o más hogares	Rojo	Verde	Verde	Verde
18. Ocupantes, número de	Verde	Verde	Verde	Verde

19. Año o periodo de construcción de la vivienda				
20. Material de construcción de las paredes exteriores				
21. Material de construcción del tejado y pisos				
22. Tenencia o título de ocupación				
23. Costos de alquiler o de la vivienda ocupada por su propietario				
24. Sistemas de tecnología de la información y de las comunicaciones, disponibilidad de				
25. Automóviles, número de				
26. Aparatos electrodomésticos, disponibilidad de				
27. Espacio exterior, disponibilidad de				

Fuente: Elaboración propia a partir de la revisión de los cuestionarios censales de Colombia Censo 1993, Censo 2005 y Censo 2018.

**Tabla 8. Caracterización de las preguntas relativas a población de los últimos cuestionarios censales de Colombia. 1993, 2005 y 2018**

TEMA	Colombia. Censo 1993	Colombia. Censo 2005 Ampliado	Colombia. Censo 2005 Básico	Colombia. Censo 2018
<b>Características geográficas y de la migración interna</b>				
1. Lugar de residencia habitual				
2. Lugar de presencia en el momento del censo				
3. Lugar de nacimiento				
4. Duración de la residencia				
5. Lugar de residencia anterior				
6. Lugar de residencia en una fecha especificada del pasado				
<b>Características de la migración internacional</b>				
1. País de nacimiento				
2. Ciudadanía				
3. Año o periodo de llegada al país				
<b>Características del hogar y la familia</b>				
1. Relación con el jefe u otro miembro de referencia del hogar				
2. Composición del hogar o de la familia				
3. Posición en el hogar o en la familia				
<b>Características demográficas y sociales</b>				
1. Sexo				
2. Edad				
3. Fecha de nacimiento				
4. Estado civil				
5. Religión				
6. Idioma				
7. Pueblos Indígenas/etnicidad				
<b>Fecundidad y mortalidad</b>				
1. Hijos nacidos Vivos				
2. Hijos vivos				

3. Fecha de nacimiento del último hijo nacido vivo				
4. Edad, fecha o duración del primer matrimonio				
5. Edad de la madre en el momento del nacimiento del primer hijo nacido vivo				
6. Fallecimientos en el hogar en los últimos 12 meses				
7. Orfandad de madre/de padre				
Características educacionales				
1. Alfabetización				
2. Asistencia a la escuela				
3. Nivel de instrucción				
4. Esfera de especialización y títulos educativos				
Características económicas				
1. Situación laboral				
2. Ocupación				
3. Rama de actividad económica				
4. Categoría en el empleo (empleado, empleador, etc.)				
5. Tiempo trabajado				
6. Ingresos				
7. Sector institucional de empleo				
8. Empleo informal/empleo en el sector informal				
9. Lugar de trabajo				
Características relativas a las discapacidades				
1. Situación en materia de discapacidad				
Agricultura				

Fuente: Elaboración propia a partir de la revisión de los cuestionarios censales de Colombia Censo 1993, Censo 2005 y Censo 2018.

A partir de lo expuesto en las tablas anteriores, destacan las siguientes observaciones generales.

#### a. Características de la vivienda y el hogar

De acuerdo con lo ilustrado en la tabla 7, hay cinco temas que son consultados en todos los cuestionarios censales, estos son: tipo de vivienda; alcantarillado; energía eléctrica; número de ocupantes; y disponibilidad de sistemas de tecnología de la información y de las comunicaciones. Sobre este último tema, cabe anotar que desde el censo del 2005 (versión ampliada) se pregunta al entrevistado si sabe usar computador, y si ha hecho uso de éste en la última semana. Ya para el censo del 2018 se pregunta si la vivienda cuenta con servicio de internet.

Por su parte, hay cinco temas que, si bien no son consultados en el censo básico de 2005, sí son contemplados en la versión de censo ampliado y, por ende, incluidos en todos los años censales; estos son: número de cuartos en la vivienda; tipo de retrete o sanitario; disponibilidad de un cuarto exclusivo para cocinar; eliminación de desechos sólidos; y material de construcción de las paredes exteriores. Ahora bien, aunque las preguntas 6 y 7 de la tabla 7, son contempladas en todos los años censales, la versión de censo básico de 2005 abarca parcialmente estos temas. Puntualmente, para las preguntas 6 (sistema de suministro de agua) y 7 (fuente principal de agua potable), solo se pregunta si la vivienda cuenta o no con sistema de acueducto.



La pregunta referente al estado de ocupación de la vivienda (ocupada, desocupada), no es consultada de manera explícita en el censo del 2005. Por otro lado, cabe aclarar que los censos de 1993, 2005 (censo ampliado) y 2018, consultan solo el material de construcción del suelo o pisos, sin incluir el material de construcción del tejado o techo.

Por otro lado, hay cuatro temas de la tabla 7 que no son contemplados en ningún año censal, estos son: espacio habitable o superficie útil; disponibilidad de agua caliente; año o periodo de construcción de la vivienda; y disponibilidad de espacio exterior.

Ahora bien, temas como el número de dormitorios, el uso de la unidad de habitación y la ocupación por uno o más hogares, son temas que, a diferencia del censo de 1993, son contemplados por los censos de 2005 y 2018. De igual forma, el combustible utilizado para cocinar y la tenencia o título de ocupación, son temas consultados en 1993 y 2005, y excluidos en el censo del 2018.

Cabe anotar que no hay temas registrados en la tabla 7 que hayan sido consultados solo en 1993 y 2018. Por su parte, temas como la existencia de un cuarto de baño, los costos de alquiler de la vivienda, el número de automóviles y la disponibilidad de aparatos electrodomésticos, solo son consultados por el censo del 2005 —al menos en su modalidad de censo ampliado—.

Los censos de 1993 y 2005, consultan si el retrete o servicio sanitario es de uso exclusivo o compartido. Otros temas y preguntas que no lista la tabla 7 y que son contemplados por el censo de 2005 (modalidad ampliada), dentro del módulo **hogar**, son: ¿Alguien de este hogar participa activamente en alguna organización de beneficio comunitario?; alcance de los ingresos del hogar respecto a gastos básicos; ¿cuál considera usted debería ser el ingreso mensual que requiere su hogar para cubrir adecuadamente los gastos básicos?; y ¿qué miembro del hogar realiza el mayor aporte mensual para el sostenimiento y pago de las obligaciones del hogar?

#### **b. Características geográficas y de la migración interna**

Las preguntas referentes al lugar de nacimiento y el lugar de residencia en una fecha especificada del pasado, son temas consultados por los tres últimos levantamientos censales. Por otro lado, solo el censo de 2005 pregunta explícitamente el lugar de residencia habitual del entrevistado. La duración de la residencia y el lugar de residencia anterior no se incluyen en ningún cuestionario censal.

En adición a las preguntas y temáticas registradas en la tabla, el censo de 2005 (modalidad básica y ampliada) indaga el lugar de residencia de la madre en el momento de nacimiento del entrevistado; categoría o tipo de división territorial del lugar de residencia cinco años atrás (cabecera municipal, centro poblado, campo, vereda, etc.); y causa principal del traslado en caso de haber cambiado de residencia.

#### **c. Características de la migración internacional**

Aunque los censos de 2005 y 2018 consultan el lugar de nacimiento (¿dónde nació?), no preguntan explícitamente por el país de nacimiento —como es el caso de otros censos en

Latinoamérica—. El censo de 1993 se restringe a preguntar el municipio de nacimiento del entrevistado. Si bien en ningún año censal se incluyó, al menos de manera directa, alguno de los temas de migración internacional registrados en la tabla 8, en 1993, 2005 y 2018 se consulta si algún miembro del hogar vive actualmente fuera del país. Puntualmente, en 1993 y 2018 se pregunta si algún hijo o hija de la entrevistada vive fuera de Colombia.

#### **d. Características del hogar y la familia**

La pregunta que relaciona a cada uno de los miembros del hogar con el jefe o miembro de referencia de éste, es incluida en todos los cuestionarios, desde el censo de 1993 hasta el censo de 2018. Como se mencionó anteriormente, la composición del hogar o la familia y la posición del entrevistado dentro de ella, son temas que pueden deducirse a partir de la pregunta en cuestión.

#### **e. Características demográficas y sociales**

El sexo, la edad, el estado civil, y la pertenencia a determinada etnia o pueblo indígena, son temas incluidos en los tres últimos levantamientos censales. Por su parte, a partir del censo de 2005 se incluyen preguntas y temas relativos al idioma y fecha de nacimiento del entrevistado. Respecto a la lengua, en 2018 esta pregunta es formulada en torno a si el entrevistado habla el lenguaje nativo de su pueblo.

#### **f. Fecundidad y mortalidad**

De las preguntas relativas a la fecundidad y maternidad registradas en la tabla 8, solo las tres primeras (hijos nacidos vivos, hijos vivos y fecha de nacimiento del último hijo nacido vivo) son consultadas en los tres años censales evaluados. Por su parte, la pregunta por los miembros del hogar fallecidos en los últimos 12 meses es incluida a partir del censo de 2005.

La edad, fecha o duración del primer matrimonio y la situación de orfandad del informante, no se consultan en ninguno de los tres censos evaluados. Por otra parte, la edad de la madre en el momento del nacimiento del primer hijo vivo puede esclarecerse en el censo ampliado de 2005 mediante la siguiente pregunta: ¿en qué año tuvo su primer hijo(a) nacido(a) vivo(a)?

#### **g. Características educacionales**

A excepción de la pregunta relativa a la esfera de especialización y títulos educativos, todos los temas de educación registrados en la tabla 8, son contemplados en los tres años censales evaluados. Adicionalmente, el censo ampliado de 2005 consulta la ubicación de la institución educativa y pregunta —a personas de 5 años o más— si sabe utilizar el computador y si lo ha utilizado en la última semana.

#### **h. Características económicas**

Como puede observarse, solo la situación laboral es consultada en los tres años censales evaluados. Por otro lado, preguntas referentes a la ocupación, el tiempo trabajado, los ingresos percibidos, el sector institucional de empleo y la situación de empleo en el sector informal, no

han sido contempladas en los tres últimos levantamientos censales del país. Temas como la rama de actividad económica y categoría en el empleo (empleado, empleador, etc.), dejan de ser incluidos en el censo de 2018. Por su parte, solo el censo del 2005 indaga el lugar de trabajo del informante.

Paralelo a las preguntas referidas en la tabla 8, el censo ampliado de 2005 pregunta por las actividades complementarias realizadas por el entrevistado, así como la afiliación a un fondo de pensiones

Como ya se ha indicado, el Censo de Población y Vivienda de 2005 integró a su cuestionario un módulo de unidades económicas, dirigido a caracterizar las unidades económicas del hogar; resaltan preguntas como los tipos de bienes que mantiene la unidad económica, los servicios que presta la unidad o el número de persona que laboran en el negocio.

Temas relativos a la situación y/o afiliación al sistema de salud, son consultados en el censo de 2005 (modalidad ampliada) y el censo de 2018.

Finalmente, vale acotar que el censo de 2005 (modalidad básica y ampliada), indaga si por falta de dinero el entrevistado dejó de consumir alguna de las tres comidas básicas (desayuno, almuerzo, comida) uno o más días de la semana anterior a la realización del operativo censal.

#### **i. Características relativas a la discapacidad**

En todos los años censales se hacen preguntas relativas a la situación de discapacidad. Dicha temática es consultada a mayor profundidad en el censo de 2018.

#### **j. Agricultura**

A diferencia del censo de 1993 y 2018, el censo de 2005, en su modalidad básica y ampliada, incluye un módulo de unidades agropecuarias que incluye preguntas como: 1) nombre de la finca, hacienda, tambo, ranchería, granja o terreno; 2) área total de la finca, hacienda, tambo ranchería, granja o terreno; 3) cultivos sembrados o previstas a sembrar durante el año 2005; 4) existen en los terrenos de la finca bosques plantados, forrajes o pastos, malezas o rastrojos; entre otros.

En el marco del análisis que se ha venido planteando este aparte, García (comunicación personal, 19 de mayo de 2020), indica que actualmente el censo en Colombia no mide aspectos relacionados a la vivienda que son fundamentales para la planeación del territorio, tales como el área de vivienda y el régimen de tenencia. Sumado a ello, hay baja cantidad de información relativa a las características de la ocupación laboral y las ramas de actividad económica. Si bien hay encuestas especializadas para tal fin, “una mirada general sobre el tema permitiría producir información para la totalidad del territorio nacional” (M. García, comunicación personal, 19 de mayo de 2020). Como lo señala la académica, otros temas que tampoco se consultan son el lugar de trabajo (oportuno para la definición de áreas metropolitanas en función de los flujos de población); ingresos y gastos del hogar; y relaciones existentes entre los hogares de una vivienda,

“elemento fundamental para comprender las prácticas de allegamiento y organización residencial” (M. García, comunicación personal, 19 de mayo de 2020).

Para García, los principales retos que debe hacer frente el país en los próximos levantamientos censales son: 1) garantizar recursos para realizar un levantamiento censal que cuente con óptimas y suficientes condiciones tecnológicas, favoreciendo una captura y procesamiento de la información oportuna; y 2) disminuir la omisión censal (M. García, comunicación personal, 19 de mayo de 2020). Por su parte, Silva (comunicación personal, 7 de mayo de 2020), señala que el gobierno nacional debe otorgar mayor relevancia al censo poblacional, considerando su condición de principal instrumento para formular políticas públicas, especialmente para las minorías poblacionales que no son representadas en otros operativos de captura de información. En síntesis, Silva pone de manifiesto los siguientes retos: 1) actualización geográfica continua de viviendas y del entorno urbanístico; 2) recursos financieros suficientes que posibiliten reducir los tiempos del censo; 3) independencia del instituto de estadística del país (DANE) con el ejecutivo; y 4) asegurar el óptimo funcionamiento de las plataformas y las nuevas tecnologías de captura de información.

## **5. Entrevistas a expertos: ¿Qué mide y qué no mide el Censo?**

En el marco de este documento de trabajo se realizaron dos entrevistas a académicas expertas en los temas demográficos, con el fin de recoger sus principales análisis en torno a las preguntas planteadas en este documento. A continuación se presentan sus respuestas.

### **5.1 Adriana Carolina Silva Arias**

**Entrevista a:** Adriana Carolina Silva Arias, Doctora en Estudios de Población y Profesora de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Militar Nueva Granada.

[Vea aquí la entrevista completa](#)

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

R/ Acerca de lo que pretende medir un censo, habría que hacer la distinción de la generalización del concepto de un censo, que consiste en el recuento del total de un universo de estudio en un momento del tiempo, con el fin de tener información para la formulación, ejecución y evaluación de políticas y para la asignación de las partidas presupuestales.

De esta forma, en Colombia al igual que en otros países, se levanta información censal de los universos de estudio que sean de interés: poblacional, agropecuario, instituciones educativas, entre otros.

En particular, un censo poblacional consiste en el recuento de personas, hogares y viviendas para generar información acerca de la magnitud y distribución de la población y de sus características económicas y sociales en un momento determinado. Es una fotografía en un

momento del tiempo de las personas y su entorno en un país. Esta es la herramienta clave para que un Estado pueda organizar sus políticas públicas, acerca de la calidad de vida y las problemáticas en salud, educación, vivienda, servicios públicos, asignación de recursos territoriales como el de las regalías en Colombia, el Plan de Desarrollo y todos los programas sociales.

Para levantar la información del censo poblacional, se deberán tomar decisiones acerca de su implementación, que afectarán la fotografía y qué tan fidedigna es. La primera decisión acerca de un censo poblacional es si será *de facto* o *de jure*.

Un Censo *de facto* es una modalidad de censo en el que se enumeran todas las personas que se encontraban en la vivienda o en el lugar especial de alojamiento, en el momento en que son censados, ya sea que residan o no en ese lugar. Este método presenta dificultades para tratar a las personas que pasaron eventualmente el día que ese hogar fue censado, así como las que estaban ausentes en ese momento, pero que eran residentes permanentes.

El censo *de jure* cuenta las personas en el lugar donde reside habitualmente, se encuentren en el momento del censo o no. Esto implica definir en forma precisa, qué se considera como lugar de residencia. Algunas omisiones o duplicaciones de población, en el proceso de empadronamiento, se atribuyen al uso de uno u otro de los métodos.

En todo caso, lo que pretende medir además de la magnitud y distribución poblacional depende de las problemáticas económicas y sociales propias del país, pero además de la agenda pública, la cual responde a intereses particulares de lo que se quieren visibilizar o no, y de las presiones que desde la academia, sociedad civil y grupos de interés puedan realizar acerca de los temas de interés general y prioritarios para una nación.<sup>7</sup>

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

Las variables indispensables de un censo poblacional es la distribución, caracterización demográfica y del entorno: individuales (posición en el hogar, edad, sexo, educación, pertenencia étnica, lugar de nacimiento, migración, residencia al menor nivel de la unidad cartográfica, que sería el número de hogar, vivienda, manzana, barrio, y así hasta el nivel más amplio que es el departamento y la población total de un país). Además, las condiciones de la

---

<sup>7</sup> Infortunadamente, en Colombia no se cuenta con una sociedad de demógrafos, que existen en otros países como Estados Unidos (Asociación Americana de Población -PAA), México (Sociedad Mexicana de Demografía - Somede), Brasil (Asociación Brasileira de Estudios Poblacionales - Abep), entre otros; las cuales tienen como uno de los objetivos misionales pronunciarse acerca de la organización y el levantamiento de la información del censo poblacional, especialmente en su etapa de planeación para previamente discutir la construcción del proyecto del cuestionario censal y la forma de levantar la información. Tengo entendido que existe una asociación de demógrafos en Colombia que se gestó ya hace tiempo en la escuela de demografía de la Universidad Externado de Colombia, pero no tengo conocimiento que haya convocado a los demógrafos del país, ni que tenga la labor consultiva o pronunciamientos oficiales acerca de la formulación del proceso y resultados de los Censos Poblacionales en Colombia.

vivienda y el entorno urbanístico, para caracterizar las necesidades básicas insatisfechas y la calidad de vida de la población.

Por otro lado, se incluyen o excluyen preguntas en el censo de población dependiendo de las problemáticas propias de cada país. Además, el número de preguntas, así como la rigurosidad del levantamiento y procesamiento de la información depende de la disponibilidad presupuestal que cada gobierno le asigne al instituto de estadística que llevará a cabo el Censo.

Los directivos de los institutos de estadística deberían ser independientes del ejecutivo, para asegurar que la información no sea politizada o presentada de manera limitada o segmentada, de acuerdo con los dividendos políticos que se desprenda del análisis de la información.

En Colombia, además de estas variables se han incluido variables con base en el presupuesto y en las presiones que los distintos grupos poblacionales y la academia han ejercido para visibilizar sus problemáticas. Para poner tan solo algunos ejemplos, en el Censo de 1993 se incorporó un formulario específico para la comunidad Wayuu que indagaba sobre las características y problemáticas particulares de este grupo poblacional.

En el censo de 2005 se pregunta por el motivo de la migración reciente (5 años atrás) entre los cuales se incluye el desplazamiento forzado por la violencia. Además, se pregunta por primera vez en el cuestionario de personas acerca de si sabe y hace uso del computador.

En el censo de 2018, a pesar de la limitación presupuestal, que fue muy alta, inicialmente no se tenía prevista la pregunta de población con diversidad funcional o discapacidad, pero debido a las presiones ejercidas por los grupos de interés y por los académicos, la orden presidencial fue que finalmente se incluiría.

Entiéndase orden presidencial de Juan Manuel Santos, puesto que el director del Departamento Nacional de Estadística - Dane, nuestro instituto de estadística es nombrado por el ejecutivo, y finalmente lo que ha demostrado la historia es que los dividendos políticos y las limitaciones presupuestales del ejecutivo son los que finalmente definen la calidad y el contenido de la información del Censo.

Otro ejemplo de la injerencia del ejecutivo en el departamento de estadística se dio en el 2013, ya que renunció el director del Dane de ese momento, Jorge Bustamante, porque se negó a realizar el Tercer Censo Nacional Agropecuario de 2014, ya que lo consideraba inconveniente en medio de cuatro procesos electorales y el ejecutivo le exigía que lo hiciera a toda costa. Después, el presidente Juan Manuel Santos nombró a Mauricio Perfetti como director del Dane, quien obedeció el mandato del ejecutivo de realizar dicho censo en 2014, y que además posteriormente reflejó un sinnúmero de problemas técnicos.

Otro ejemplo sería, la renuncia de César Caballero, director del DANE en septiembre de 2004, debido a la orden de Presidencia a Caballero de que anulara una rueda de prensa anunciada con los resultados de un estudio sobre victimización de hogares colombianos en Bogotá, Cali y Medellín. Esta renuncia era el resultado de un proceso de deterioro de las relaciones de Caballero

con el presidente Álvaro Uribe acerca del cálculo y difusión de las cifras de índice de precios al consumidor, pobreza, industria y empleo.

Las preguntas incluidas en el censo, como mencionaba, también se dirige a los objetivos de política. En el Censo de 2020 que se está realizando desde abril en Estados Unidos, y cuyo plazo de diligenciamiento se amplió debido a la pandemia, en el proceso de construcción del cuestionario, el ejecutivo duró meses planteando la posibilidad de incluir preguntas sobre ciudadanía, como un aspecto más en su estrategia antiinmigración. Por fortuna la academia y la sociedad civil, impidieron la inclusión de esta pregunta en el cuestionario, porque además pudo haber generado información con escasa fiabilidad, por las implicaciones que podría generar para la población migrante la respuesta, especialmente para los migrantes indocumentados, ya que podrían ser identificados espacialmente lugares específicos de aglomeración de migrantes indocumentados.

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

Desde mi punto de vista, las principales limitaciones que tiene el censo poblacional en Colombia las enumero a continuación, todas muy importantes, sin un orden específico:

- La cada vez más reducida asignación presupuestal: Para que un censo general de población se realice lo más fidedigno posible, el primer requisito es compromisos presupuestales cada vez más grandes. Por ejemplo debido a la restricción presupuestaria, se han ido reduciendo el número de encuestadores. En el Censo de 1993 los alumnos de últimos grados de secundaria, entre esas estuve yo, y los docentes fuimos capacitados para ser encuestadores. Desde ese Censo se han reducido considerablemente el número de encuestadores de 1.5 millones en el Censo de 1993 a 43 mil encuestadores en el censo de 2005 y a 32 mil encuestadores en el Censo de 2018.

Es importante que se realice un esfuerzo importante presupuestal, ya que el censo general de población debe ser una radiografía detallada de la población y su entorno, con esto se ahorraría esfuerzos en gastos en salud, educación, y en todas las dimensiones de la política pública. Además, es necesario para todas las herramientas de muestreo que lo requieran, porque se identificarían de manera más precisa los recursos para los planes, políticas y programas. Por ejemplo, el número de vacunas que debería adquirir un país para la población menor de 5 años, el número de vacunas que se esperan para el coronavirus para toda la población desagregada territorialmente, entre muchos otros aspectos. No obstante, parecen priorizarse otras necesidades, como en el caso del Censo de 2005, que se privilegió las necesidades de recursos para las Familias Guardabosques, y por esta razón se aplazó la realización del Censo en 2003.

- La falta de actualización cartográfica y del entorno urbanístico para la realización del censo: Especialmente relevante en las zonas rurales más apartadas o en las zonas de urbanización rápida, donde la cartografía y el entorno urbanístico varía

rápidamente. En el Censo de 2018 se registraron en la operación censal 27% más de unidades que las previstas en el marco, lo que significó 27% más de hogares de los previstos, lo que originó dificultades operativas, presupuestales, y en la cobertura de áreas, especialmente en los centros poblados.

- Cambios profundos en la metodología sin la preparación adecuada: Para poner sólo un ejemplo reciente, el reporte de las fallas frecuentes en la aplicación del eCenso de 2018 en periodos de alta concurrencia. Además, la improvisación en el uso de dispositivos móviles de captura, especialmente en la recolección de información del Censo de 2005. Esta situación hizo que muchos de los datos empadronados en las zonas rurales de Colombia no se registraron virtualmente para el procesamiento de los datos censales por la falta de conectividad en las zonas más apartadas, que luego fueron recabados de acuerdo con la memoria de los encuestadores, con notables imprecisiones y errores de recordación. Además, como ya mencioné previamente, se han ido reduciendo el número de encuestadores. Otro ejemplo de estos cambios metodológicos, es que el Censo de 2005 se empieza a aplicar un formulario básico con preguntas a nivel poblacional, y el censo ampliado con preguntas que se realizan a una muestra de la población.
- La ruptura de la continuidad en las series históricas: Un ejemplo sería que hasta 2005 se había realizado la pregunta de lugar de residencia hace 5 años. En el Censo de 2005 se empieza a preguntar por el lugar de residencia hace 1 año y lugar de residencia hace 5 años, por el creciente flujo de migrantes recientes. El asunto es que la serie de causas de la migración se perdió en el 2018 porque no se pregunta. Esto hace difícil el seguimiento del desplazamiento forzado por el conflicto armado interno, de los refugiados, y de otros motivos de migración que son delicados como los de salud, por baja cobertura.
- La falta de transparencia sobre los procesos de recolección que han llevado a la revisión de las cifras del Censo, y de los otros operativos de captura de información como el de la Encuesta Anual Manufacturera. El mismo director del Dane actual, Juan Daniel Oviedo, lo ha señalado reiterativamente en diferentes escenarios que históricamente los problemas conceptuales y metodológicos de las cifras que ha tenido el Dane no se han hecho públicos.
- El acceso directo a la base de datos para que sea analizada, en el que por supuesto deben asegurarse los protocolos de anonimización de los datos personales. Investigadores y la sociedad en general, no podíamos acceder a los microdatos del Dane en un periodo pertinente. Por ejemplo, pude acceder a los microdatos del Censo de 2005 para realizar mi tesis de doctorado de población en México, hasta finales de 2010 y en los computadores de las instalaciones del Dane en Bogotá, con muchas restricciones para obtener la salida de los análisis que realizaba.
- La corrección de cifras sobre el camino: Debido a que los Censos de 2005 y de 2018 fueron de periodo ampliado, de entre 10 a 12 meses, obligó a realizar una conciliación censal. Parecía algo arbitrario el concepto metodológico que en unos de los reportes metodológicos del Dane del Censo de 2005 se mencione que se estima que los fallecieron durante ese periodo largo de recolección censal se compensan con los que nacieron en ese periodo de recolección de datos; y de la misma forma



la dinámica migratoria entre emigrantes e inmigrantes, tanto internos como internacionales, durante el largo periodo del levantamiento de la información. Debido a la misma duda de los datos generados por los errores conceptuales, metodológicos, de levantamiento de la información y de procesamiento, en el Censo de 2018 el Dane consultó a un Comité de Expertos a finales de 2018, para validar y evaluar procedimientos a partir de mejoras conceptuales y metodológicas que han implicado corrección de cifras, incluyendo la de cobertura y calidad de la información.

- El periodo de referencia y la duración de la captura de los datos del censo: Un ejemplo de porqué ha afectado el periodo de referencia, es que como ya mencioné en el Censo de 2018 se empezó a realizar el eCenso el 9 Enero y duró hasta abril, así como el operativo de captura duró de julio a octubre, en total 10 meses de recolección de la información. En el caso del Censo de 2005 el operativo de captura fue de un año, de mayo de 2005 a mayo de 2006. Así, la semana pasada de referencia de la actividad principal reportada se veía afectada por el momento de referencia que se tenía, ya que los periodos de referencia varían de acuerdo al momento en que se reporta la información para la actividad, pero también para la migración, nacimientos y defunciones, que se convierten en las entradas y salidas de población, sin mencionar la posibilidad de conteos repetidos de la población.

Caso contrario, el Censo de 1993 que fue con inmovilización urbana. La mayoría de la población se empadronó en un solo día (octubre 24 de 1993), aunque en las áreas rurales alcanzó a durar hasta 6 meses. La información fue prácticamente una fotografía de la población colombiana de octubre 24 de 1993. Mientras que el Censo de 2005 se realizó durante un año, específicamente entre mayo 22 de 2005 a mayo 22 de 2005. El Censo de 2018 se realizó virtualmente (eCenso) entre el 9 de Enero y el 12 de Abril de 2018, y el operativo en campo se realizó de Abril a Octubre.

Los momentos en que el país sufre grandes transformaciones en términos poblacionales, en especial de desplazamiento y migración de grandes grupos de población, en que se ha realizado una recomposición de la estructura laboral y las condiciones de pobreza e indigencia que se perpetúan y se ahondan con las continuas crisis, y dentro de las que se contará, una de las crisis más profundas que está dejando la pandemia del coronavirus, hace necesario que la próxima operación censal de población no sufra retrasos y que exista un conteo censal previo en el 2022, como lo había pedido el actual director del Dane, Juan Daniel Oviedo, ante las dudas de los grandes cambios en la composición demográfica que develó el último censo.

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

Para que un censo sea de utilidad debe contar a la población exhaustivamente, por lo que generalmente se omite a la población si no se encuentra una política de actualización cartográfica continua. Proporcionar información estadística que caracterice a la población y a las viviendas mostrando su distribución espacial en un periodo definido de tiempo, y que en lo posible ese periodo sea corto sin sacrificar la cobertura. Además, debería tener asignaciones presupuestales importantes para entre otros, contratar más censistas que empadronen más

viviendas al mismo tiempo, y para obtener de una manera más precisa los procesos migratorios, de natalidad y mortalidad por causas de un país en un momento determinado.

Las migraciones internas e internacionales, se requieren a un mayor detalle, incluyendo la causa de la migración, con quién migra y desde que año reside en esta vivienda, municipio y donde residía por última vez, donde residía hace 1 año y hace 5 años. Además, asegurarse de no perder el registro histórico de la serie.

De otro lado, debería contener preguntas acerca de la ocupación, para evaluar el efecto de la recomposición laboral, especialmente por la desconcentración urbana que puede implicar una crisis como de la pandemia del coronavirus. Esta pregunta en particular, es realizada en el Censo de España por el Instituto Nacional de Estadística - INE, a un nivel de especificidad que permite obtener a un nivel desagregado la composición laboral de la población del país, especialmente en las zonas rurales, de lo que poco se conoce en Colombia, ya que la estructura laboral se encuentra determinada sólo para las principales áreas metropolitanas.

En este momento se hace necesario también el recuento de otras desigualdades sociales, que puedan medir el efecto a los servicios de salud y a los principales programas sociales dirigidos a disminuir las brechas sociales. Lo indispensable, es proporcionar información confiable de un momento determinado a niveles geográficos pequeños, con el propósito de permitir la construcción de marcos de muestreo. De esta forma, un paso necesario previo es generar la base cartográfica para referenciar la información, y además no aplazar la fecha del próximo Censo, para que se cumpla en el periodo de las rondas censales de todos los países, y de esta forma permitir la comparabilidad tanto nacional como internacional.

**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?**

Un aspecto positivo del Censo de 2018, ha sido la disminución de los tiempos en la disponibilidad de los microdatos anonimizados fuera de las instalaciones del Dane, tras dos largos años de conciliación censal. Aunque debería mejorarse el periodo de liberación de los datos para permitir hacer un análisis pertinente de esa realidad, y de todos los análisis que se desprenden de las proyecciones poblacionales.

En los aspectos negativos ya he ahondado previamente, principalmente, el largo periodo de recolección de datos, los problemas por intentar economizar el operativo censal y la movilidad de los conceptos y metodologías de captura y procesamiento de la información.

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

Yo pienso que la definición de variables a incorporar no deberían ser conceptuales sino para los objetivos de política que tenga un país, y de acuerdo a la realidad, en un momento determinado del tiempo. Por ejemplo, una pregunta indispensable es el acceso a la conectividad de internet,

porque en este tiempo marca una desigualdad social que impacta la educación, la inserción laboral, el capital cultural y en general el desarrollo social de un país.

No obstante, pienso que debería ser revisado por un grupo de expertos, y de la academia en general, la propuesta de formularios, para realizar una construcción de conceptos y metodologías idóneas para la captura de la información. Por ejemplo, si el género, la jefatura del hogar, la pertenencia étnica debería realizarse con el autorreconocimiento o de otra forma, entre muchos temas conceptuales que tendrían repercusiones metodológicas.

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

Considero que algunos de los principales retos están ligados a cada una de las problemáticas enunciadas previamente. A continuación solo menciono algunos.

La actualización geográfica continua de viviendas y del entorno urbanístico, la relevancia de una comunicación constante con la academia y con organizaciones civiles que visibilicen y realicen presiones para identificar problemas sociales relevantes y pertinentes para todo el territorio nacional.

Además, se requiere que el gobierno le otorgue una mayor relevancia al Censo poblacional, como principal instrumento de políticas públicas, especialmente para las minorías poblacionales que no son representadas con otros operativos de captura del instituto de estadística de nuestro país.

Esta relevancia se materializa en recursos financieros importantes, para que entre otros, puedan contratar más censistas, para que exista posibilidad de realizarlo en un menor tiempo. Igualmente, que exista independencia del instituto de estadística de nuestro país – Dane, con el ejecutivo, ya que en nuestro país el presidente es quien pone y quita el director, de acuerdo con lo conveniente o inconveniente que resulte para el momento y las definiciones presupuestarias y metodológicas de la información que produce.

Por otro lado, que los operativos de captura de información por vía electrónica – eCenso, tenga una plataforma que no se caiga continuamente por alta concurrencia, que en las zonas rurales apartadas se verifique si los dispositivos móviles funcionan de manera adecuada para la captura de la información y que de todos modos se digitalicen todos los formularios en casos de requerir revisión de la información censal en una zona geográfica determinada.

## **5.2 Marcela García**

**Entrevista a:** Marcela García, Socióloga, Magíster en Urbanismo y Doctora en Demografía.

[Vea aquí la entrevista completa](#)

### **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, sobre todo, 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.

## **6. Desafíos del instrumento**

Finalmente, para la construcción de este documento se recogieron algunas de las principales reflexiones de los textos revisados y las recomendaciones de los mismos en relación con los levantamientos censales en la región, que en algunos casos, pese a ser de principios del siglo XXI se consideran vigentes en la realidad de nuestros países.

Recién inicia el siglo XXI, correspondió a los censos de población y vivienda hacer frente a nuevos retos estrechamente relacionados con los avances tecnológicos que trajo consigo el nuevo siglo. El estudio de Guzmán y Schkolnik (2001), señala que los censos del nuevo milenio en América Latina deben consolidarse en algo más que un simple recuento de población y, para ello, encarar los siguientes desafíos:

- 1) Definir el censo como un gran proyecto de inversión social, lo cual implica redefinir los componentes del censo con el objetivo de dar cumplimiento a las metas de desarrollo social. Igualmente, se deben incluir dentro del proceso de preparación censal a diferentes organismos e instituciones encargados de gestionar y dirigir políticas sociales y económicas.
- 2) Consolidar el censo como parte del sistema estadístico nacional. Con ello se busca superar la falta de coordinación en la producción de datos —tema común en los países de la región—, mediante la integración de datos demográficos, sociales y económicos provenientes de distintas fuentes o instituciones. Se resalta el uso y desarrollo de tecnología SIG (Sistemas de Información Geográfica) a favor de la organización y gestión de la información.
- 3) Reconsiderar el rol del sector privado en el censo, teniendo en cuenta la presencia de este en las actividades económicas de los países. Países como México, Brasil y Perú han hecho del sector privado un corresponsable y colaborador en las diferentes etapas del censo, lo cual ha otorgado beneficios mutuos como la producción de información censal de alto valor agregado.
- 4) Estructurar nuevas formas de relación entre los usuarios y los productores de información, lo cual implica desarrollar censos desde la perspectiva de uso que le darán los distintos usuarios (instituciones nacionales, sociedad civil, sector privado, academia, etc.).
- 5) Analizar alternativas a los censos convencionales. Para ello, se contempla la utilización de nuevas tecnologías y el desarrollo de diversas fuentes de información y sistemas que permitan producir datos e información de calidad complementarios a los censos convencionales.

Específicamente, para la ronda de censos aplicados en la década de 2010 en Latinoamérica, el CELADE (2011) advierte las siguientes recomendaciones generales:

1. Concebir el censo dentro de un sistema integrado de fuentes de información estadística, sin perder de vista la utilización de fuentes o metodologías alternativas y novedosas.



2. Evitar realizar demasiadas preguntas con la intención de no recargar el censo y prevenir conducir a error al informante.
3. Implementar pruebas previas para garantizar la confiabilidad y validez de la información obtenida. Asimismo, se recomienda medir y controlar los tiempos que tarda el censista en cada entrevista.
4. Establecer los mecanismos necesarios para disminuir la omisión censal total.
5. Establecer mecanismos de monitoreo y control de calidad durante el operativo, al igual que evaluar la calidad y cobertura de los resultados obtenidos.
6. Resulta necesario prever qué preguntas e información resultan útiles para definir políticas públicas y convenir su inclusión en los censos. Finalmente, se recomienda contar con un plan de difusión de esta información.

Por otro lado, las recomendaciones puntuales del CELADE en torno a la medición de la pobreza en los censos, sugieren: a) fomentar el mayor aprovechamiento posible de la información censal para el estudio de la pobreza; b) otorgar mayor centralidad al análisis de bienestar en los propósitos del censo; c) repensar determinadas variables para servir mejor a los propósitos del análisis del bienestar; d) optimizar la medición de variables correlacionados con el bienestar (por ejemplo la discapacidad) y definir indicadores de Necesidades Básicas Insatisfechas-NBI para grupos específicos; entre otros (CELADE, 2011).

Ahora bien, para la ronda de censos del 2020 los países deben afrontar importantes desafíos con la intención de alcanzar las metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) estipulados. En el marco de lo planteado, la Agenda 2030 “establece metas concretas respecto a la desagregación de los indicadores por sexo, edad, discapacidad, ubicación geográfica, etnicidad, entre otras. En este sentido el censo constituye una fuente de información básica para la construcción de los indicadores y sus desagregaciones” (FLACSO, CELADE & INE, 2018, p.25). Grosso modo, surge la necesidad de incorporar nuevas categorías, variables y preguntas de acuerdo con los objetivos y metas planteados por las agendas de desarrollo y los acuerdos internacionales; lograr la comparabilidad entre países; contemplar la posibilidad de integrar otras fuentes de información sociodemográfica a los censos de población y vivienda; y anticipar los desafíos que acarrea el uso de nuevas tecnologías (FLACSO, CELADE & INE, 2018).

Respecto a los temas, categorías y variables que debe medir y cubrir un censo de población y vivienda, la Organización de las Naciones Unidas (2010) indica que son cuatro los factores que deben determinar su elección, estos son: 1) prioridad de las necesidades nacionales, donde no se puede perder de vista la finalidad de la información y los usuarios de esta; 2) importancia de la comparabilidad internacional, es decir, la posibilidad de comparar los datos del censo con los de otros países con la finalidad de facilitar el análisis de los mismos; 3) idoneidad de los temas; y 4) recursos nacionales disponibles para la realización del censo.

Sumado a lo anterior, debe prestarse total atención a la utilidad de la continuidad histórica de los datos, con el fin de posibilitar una evaluación de los principales cambios sociodemográficos a través del tiempo.

Finalmente, a continuación se presentan algunos temas que Naciones Unidas en el año 2010, sugirió, sobre los cuales hay un consenso general respecto a su importancia y viabilidad para reunir los datos pertinentes de un censo. Con base en la experiencia de los censos generales y regionales de los últimos decenios, Naciones Unidas (2010) enlista los temas recomendados para un censo de población y vivienda. Las tablas 9 y 10 que se muestran a continuación registran lo expresado por la Organización.

La tabla 9 destaca la lista de temas recomendados para un censo de **población** según Naciones Unidas (2010). Dichos temas son agrupados a partir de la definición de ocho encabezados, y clasificados en: a) temas básicos, los cuales son de interés y valor general para los países o zonas y que también son importantes para efectuar una comparación exhaustiva de las estadísticas a nivel internacional; b) temas básicos derivados; y c) temas adicionales, los cuales deben recopilarse con el fin de hacer posible la preparación de tabulaciones que permitan cubrir la mayoría de las necesidades de los usuarios.

**Tabla 9. Lista de temas de los censos de población.**

<b>TEMA</b>	<b>TIPO DE TEMA</b>
<b>1. Características geográficas y de la migración interna</b>	
a) Lugar de residencia habitual	Tema básico
b) Lugar de presencia en el momento del censo	Tema básico
c) Lugar de nacimiento	Tema básico
d) Duración de la residencia	Tema básico
e) Lugar de residencia anterior	Tema básico
f) Lugar de residencia en una fecha especificada del pasado	Tema básico
g) Población total	Tema básico derivado
h) Localidad	Tema básico derivado
i) Población Urbana y rural	Tema básico derivado
<b>2. Características de la migración internacional</b>	
a) País de nacimiento	Tema básico
b) Ciudadanía	Tema básico
c) Año o periodo de llegada al país	Tema básico
<b>3. Características del hogar y de la familia</b>	
a) Relación con el jefe u otro miembro de referencia del hogar	Tema básico

b) Composición del hogar o de la familia	Tema básico derivado
c) Posición en el hogar o en la familia	Tema adicional
<b>4. Características demográficas y sociales</b>	
a) Sexo	Tema básico
b) Edad	Tema básico
c) Estado civil	Tema básico
d) Religión	Tema adicional
e) Idioma	Tema adicional
f) Etnicidad	Tema adicional
g) Pueblos indígenas	Tema adicional
<b>5. Fecundidad y mortalidad</b>	
a) Hijos nacidos Vivos	Tema básico
b) Hijos vivos	Tema básico
c) Fecha de nacimiento del último hijo nacido vivo	Tema básico
Nacimiento en los 12 últimos meses	Tema básico derivado
Fallecimientos de niños nacidos en los 12 últimos meses	Tema básico derivado
d) Edad, fecha o duración del primer matrimonio	Tema adicional
e) Edad de la madre en el momento del nacimiento del primer hijo nacido vivo	Tema adicional
f) Fallecimientos en el hogar en los últimos 12 meses	Tema básico
g) Orfandad de madre/de padre	Tema adicional
<b>6. Características educacionales</b>	
a) Alfabetización	Tema básico
b) Asistencia a la escuela	Tema básico
c) Nivel de instrucción	Tema básico
d) Esfera de especialización y títulos educativos	Tema adicional
<b>7. Características económicas</b>	

a) Situación laboral	Tema básico
b) Ocupación	Tema básico
c) Rama de actividad económica	Tema básico
d) Categoría en el empleo	Tema básico
e) Tiempo trabajado	Tema adicional
f) Ingresos	Tema adicional
g) Sector institucional de empleo	Tema adicional
h) Empleo en el sector informal	Tema adicional
i) Empleo informal	Tema adicional
j) Lugar de trabajo	Tema adicional
<b>8. Características relativas a las discapacidades</b>	
a) Situación en materia de discapacidad	
<b>9. Agricultura</b>	

Fuente: Organización de las Naciones Unidas, 2010, p.120

Por su parte, “las unidades de enumeración de los censos de habitación son los edificios, los locales de habitación, los hogares y sus ocupantes. El edificio se considera una unidad de enumeración indirecta pero importante para los censos de habitación, ya que la información relativa al edificio (tipo de edificio, material de construcción de las paredes exteriores y otras características) es necesaria para describir adecuadamente los locales de habitación ubicados en el edificio y para formular programas de vivienda” (ONU, 2010, p.2019). La tabla 10 enlista los temas viables e importantes que según la ONU debe contemplar un censo de **vivienda** para evaluar las condiciones de habitación.

**Tabla 10. Temas del censo de habitación, por unidad de empadronamiento.**

TEMA	TIPO DE TEMA			
	Unidades de habitación	Locales de Habitación Colectivos	Edificios	Hogares
1. Locales de habitación, tipo de	Tema básico derivado	Tema básico		
2. Ubicación	Tema básico derivado	Tema básico	Tema básico derivado	Tema básico derivado

3. Ocupación	Tema básico			
4. Propiedad, tipo de	Tema básico			Tema básico derivado
5. Cuartos, número de	Tema básico			Tema básico derivado
6. Dormitorios, número de	Tema adicional			Tema adicional
7. Espacio habitable/superficie útil	Tema adicional	Tema adicional		Tema adicional
8. Sistema de suministro de agua	Tema básico	Tema adicional		Tema básico derivado
9. Agua potable, Principal fuente de	Tema básico	Tema adicional		Tema básico derivado
10. Tipo de retrete	Tema básico	Tema adicional		Tema básico derivado
11. Alcantarillado	Tema básico			Tema básico derivado
12. Baño, instalaciones de	Tema básico	Tema adicional		Tema básico derivado
13. Cocina, disponibilidad de	Tema básico	Tema adicional		Tema básico derivado
14. Combustible utilizado para cocinar	Tema básico			Tema básico derivado
15. Alumbrado y/o electricidad, tipo de	Tema básico	Tema adicional		Tema básico derivado
16. Eliminación de desechos sólidos, tipo principal de	Tema básico			Tema básico derivado
17. Calefacción, tipo de, y energía utilizada	Tema adicional			Tema adicional
18. Agua caliente, disponibilidad de	Tema adicional			Tema adicional
19. Gas por tubería, disponibilidad de	Tema adicional			Tema adicional
20. Uso de la unidad de habitación	Tema adicional			Tema adicional

21. Ocupación por uno o más hogares	Tema básico derivado			Tema básico
22. Ocupantes, número de	Tema básico	Tema básico		Tema básico derivado
23. Edificio, tipo de			Tema básico derivado	
24. Año o periodo de construcción	Tema básico derivado		Tema básico derivado	
25. Viviendas en el edificio, número de	Tema adicional		Tema adicional	
26. Materiales de construcción de las paredes exteriores	Tema adicional		Tema adicional	
27. Material de construcción del tejado y el suelo	Tema adicional		Tema adicional	
28. Ascensor, disponibilidad de	Tema adicional		Tema adicional	
29. Edificio de tipo agrícola	Tema adicional		Tema adicional	
30. Estado de conservación	Tema adicional		Tema adicional	
31. Edad y sexo del jefe del hogar u otro miembro de referencia del hogar				Tema básico
32. Tenencia o título de ocupación				Tema básico
33. Costos de alquiler o de la vivienda ocupada por su propietario				Tema adicional
34. Amueblado/desamueblado	Tema adicional			Tema adicional
35. Sistemas de tecnología de la información y de las comunicaciones, disponibilidad de				Tema básico
36. Automóviles, número de				Tema adicional
37. Aparatos electrodomésticos, disponibilidad de				Tema adicional
38. Espacio exterior, disponibilidad de				Tema adicional

## 7. Bibliografía

- (2010). Los censos modernos y el Censo del Bicentenario. *Población de Buenos Aires*, 7(12), 69-84.
- Aguilera, M. (1999). Algunas reflexiones sobre la producción de estadísticas y uso de la información censal. En CELADE, *América Latina: aspectos conceptuales de los censos del 2000* (págs. 31-34). Santiago de Chile: CEPAL.
- Camas, J. (1999). Sobre las recomendaciones al censo del 2000 en materia de vivienda. *Sociológica*, 14(39), 203-213.
- CELADE. (2005). *Boletín demográfico No 76. América Latina: proyecciones de población urbana y rural*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CELADE. (2011). *Recomendaciones para los censos de la década de 2010 en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CELADE. (2013). *Principales cambios en las boletas de los censos latinoamericanos de las décadas de 1990, 2000 y 2010*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Chackiel, J. (2002). Los censos en América Latina: nuevos enfoques. *Notas de Población*, 29(75), 45-72.
- Comité Nacional de Expertos-CNE. (2019). *Informe Comité Nacional de Expertos para la evaluación del Censo Nacional de Población y Vivienda de Colombia 2018*.
- DANE. (1993a). *Memoria técnica del censo 93*. DANE.
- DANE. (1993b). *Colombia-censo 1993. Resumen nacional*. DANE.
- DANE. (2007). *Conciliación censal 1985-2005. Colombia. Calidad de los datos Censo 2005*. DANE.
- DANE. (2019). *Ficha metodológica Censo Nacional de Población y Vivienda 2018*. Bogotá: DANE.
- DANE. (s.f.). *Métodos alternativos para censos demográficos: un nuevo paradigma*. DANE.
- FLACSO-Chile, CELADE-CEPAL & INE-Chile. (2018). *Experiencias, buenas prácticas y desafíos para los sistemas estadísticos nacionales de los países de América Latina frente a la ronda de censos de población y vivienda de 2020*. Santiago de Chile: FLACSO.
- Guzmán, J. M., & Schkolnik, S. (2001). *América Latina: los censos del 2000 y el desarrollo social*. Obtenido de ResearchGate:  
[https://www.researchgate.net/publication/237263658\\_AMERICA\\_LATINA\\_LOS\\_CENSO\\_S\\_DEL\\_2000\\_Y\\_EL\\_DESARROLLO\\_SOCIAL](https://www.researchgate.net/publication/237263658_AMERICA_LATINA_LOS_CENSO_S_DEL_2000_Y_EL_DESARROLLO_SOCIAL)

- Lery, A. (1999). Los censos como instrumento para las políticas y los programas de desarrollo económico y social: la experiencia francesa y Europea. En CELADE, *América latina: aspectos conceptuales de los censos del 2000* (págs. 35-40). Santiago de Chile : CEPAL.
- Lopes, V. F. (1974). Los censos como fuentes de datos demográficos en América Latina. *Notas de Población*, 49-62.
- Marcano, Y., Guzmán, Y., & Talavera, R. (2010). Generación y procesamiento de censos comunitarios: alternativas para reflejar la realidad local. *Opción* 26(62), 70-79.
- Martínez Pizarro, J. (2009). Medición e información sobre la migración internacional a partir de los censos: lecciones, desafíos y oportunidades. *Notas de Población*, 36(88), 97-133.
- Naciones Unidas. (1998). *Principles and recommendations for population and housing censuses, Rev. 1*. Nueva York.
- Neupert, R. (2017). Los censos y la falacia de la planificación: el caso de Chile. *Revista Latinoamericana de Población*, 11(20), 105-115.
- ONU. (2010). *Principios y recomendaciones para los censos de población y habitación. Revisión 2*. Nueva York: Naciones Unidas. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. División de Estadística.
- Rangel, J. I. (2009). Información de los censos demográficos del Brasil sobre migraciones internas: críticas y sugerencias para el análisis. *Notas de Población*, 36(88), 219-244.
- Sabag, A., & Villalón, G. (1999). Criterios de consistencia e imputación de la no respuesta. En CELADE, *América latina: aspectos conceptuales de los censos del 2000* (págs. 507-517). Santiago de Chile: CEPAL.
- Tacla, O. (1999). El censo de población como una operación estadística integral: etapas preparatorias, trabajo de campo, procesamiento, análisis y difusión de resultados. En CELADE, *América latina: aspectos conceptuales de los censos del 2000* (págs. 135-146). Santiago de Chile: CEPAL.
- Villacís, B., & Carrillo, D. (2011). *Estadística demográfica en el Ecuador: diagnóstico y propuesta*. Quito: Instituto Nacional de Estadística y Censos-INEC.