

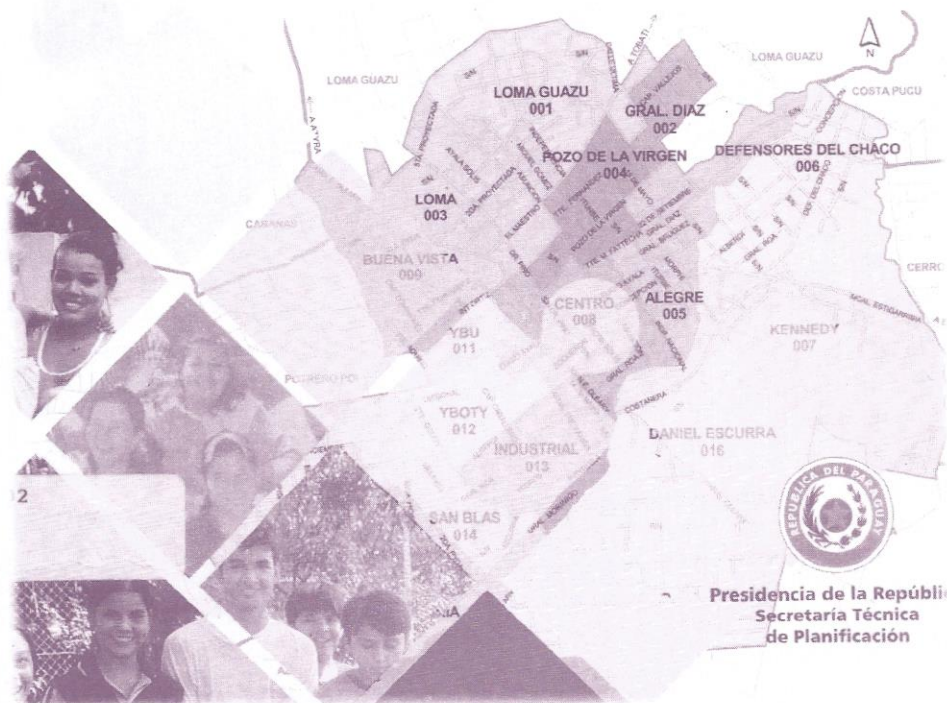
DGEEC

Dirección General de Estadística,
Encuestas y Censos

CENSO
2002

Paraguay Urbano

Resultados Preliminares



Apreciaciones sobre el Censo 2002

Entrevista a José Luis Benza



Apreciaciones sobre el Censo de Población y Viviendas 2002*

¿Qué puede decirnos del Censo Nacional de Población y Viviendas realizado el 28 de agosto pasado?

Como comprenderá, es difícil que mi opinión sea totalmente objetiva, habiendo trabajado tan intensamente en este Censo. De todas maneras procuraré ser lo más imparcial posible.

En primer lugar, lo que llama la atención es que fue el Censo más observado, comentado, criticado, enjuiciado y vilipendiado de todos los censos de población realizados desde el inicio de la historia del Paraguay.

También se ha notado un mayor interés de la población por el Censo. Prácticamente no hubo rechazos, al contrario, hubo muchas quejas a los medios de comunicación de personas que no fueron censadas.

La prensa, como es natural en todos los censos del mundo, tomó dos posiciones contrapuestas. Unos medios lo apoyaron y sensibilizaron sobre su importancia, y otros, muy pocos, procuraron desprestigiarlo, tanto al Censo como a la institución y a las personas que lo hicieron.

Este censo del 2002 introdujo mucha tecnología de punta, como la ubicación de las viviendas rurales a través de los GPS (Sistema de Posicionamiento Global) que son pequeños aparatos que mediante comunicación

satelital, y conectadas a computadoras de bolsillo (Pocket PC) permitieron en un tiempo muy corto registrar en la computadora más de 500.000 viviendas rurales. Esto permitirá hacer uso de todas las ventajas de un GIS (Sistema de Información Geográfico), que es otra tecnología de punta, que actualmente es considerada como la herramienta más eficiente para la planificación regional.

Es necesario aclarar que también se estudió la posibilidad de utilizar los scanners que permiten leer directamente las boletas censales y registrar sus datos en la computadora. Sin embargo, después de algunos estudios se vio que era mejor seguir utilizando la digitación, para la introducción de los datos. Las razones fueron: poca experiencia dentro del país, resultados no tan claros en los países que utilizaron en censos de población, costo muy alto y finalmente la posibilidad de dar trabajo a más de 300 personas por casi un año.

¿Puede considerarse un censo bien hecho?

A esta altura todavía es imposible juzgar al censo, sólo tenemos comentarios y algunas quejas. Cualquier juicio que se haga ahora, sólo puede tomarse como una expresión de deseo.

Primero tendríamos que procurar definir lo que es un censo bien hecho, y luego ver

* Reportaje realizado al Ing. José Luis Benza, asesor técnico, DGEEC; sobre el Censo Nacional de Población y Viviendas del año 2002.

como evaluar si un censo cumple o no con esas definiciones.

Un Censo se define como bien hecho si:

1. Cubre a toda la población a la que está destinado, es decir, que se llega a censar a toda la población. Esto es imposible. No hay ningún censo que haya tenido una cobertura del 100%, pero se procura llegar lo más cerca posible al 100%. Se admite como mínimo una cobertura del 90%.
2. Buena calidad del contenido, es decir, la información registrada se corresponde con la realidad.
3. Finalmente si sus resultados son utilizados por instituciones, empresas y personas durante todo el tiempo intercensal.

Respecto al punto 1, se realiza habitualmente una Encuesta Postcensal de Evaluación de la Cobertura. Esta encuesta se está realizando a través de una muestra que comprende a todo el país y permitirá conocer la Tasa de Omisión. Esta tasa fue del 7% en los dos censos anteriores realizados en nuestro país. Se admite hasta el 10%. La Tasa de Omisión del Censo 2002, se conocerá recién cuando termine la encuesta y se procese sus resultados. Esto está planeado para febrero del año 2003. A veces se utiliza como alternativa para estimar la Tasa de Omisión, un estudio demográfico utilizando la variable edad. Este estudio se puede hacer una vez que se procesen todos los datos. Este método también será utilizado con los datos de este Censo.

Respecto al punto 2, la calidad del contenido del censo se estudia a través del proceso de Crítica y Codificación. Además para el Censo del 2002 se cuenta con la Encuesta

Permanente de Hogares (EPH) que se está llevando a cabo y que incluye algunas preguntas relacionadas con la calidad del censo del año 2002.

Respecto al punto 3, sólo se sabrá luego de publicados los resultados del censo. En este sentido se puede decir que el censo de 1992, fue un buen censo.

¿Cuánto costará finalmente el censo?

6 millones de dólares aproximadamente. La preparación del censo costó 2,5 millones. El trabajo de campo costó alrededor de 1,5 millones y lo que resta, está presupuestado en 2,0 millones. Todo esto está documentado tanto en la DGEEC, como en el BID y en el Ministerio de Hacienda.

Se dijo que el presupuesto era de 12 millones de dólares. ¿Por qué tanta diferencia entre lo presupuestado y lo gastado?

Hay varias razones: cuando se presupuestó, el dólar valía la mitad. Ahora con menos dólares se contrata más gente. No hubo muchas compras en dólares. Todos los pagos se hicieron y se sigue haciendo en guaraníes. Al no usar el Scanner se ahorró aproximadamente un millón de dólares. Y también hay que reconocer que el ritmo acelerado del censo no permitió a la administración del mismo, una utilización fluida de los fondos disponibles. No se contrataron las consultorías internacionales muy caras, sino solamente las imprescindibles. Las demás consultorías fueron cubiertas por expertos nacionales, de mucho menor costo pero de reconocida capacidad en su especialidad. El flujo dificultoso de los fondos también obligó a acortar muchas de las contrataciones.

¿Hay algún control de los fondos utilizados en el censo?

Todos los proyectos del BID tienen la obligación de contratar una auditoría externa, que para nuestro caso es la Price, Waterhouse & Cooper. Esta conocida consultora sigue normalmente desarrollando su actividad. Por otro lado, el director de la DGEEC solicitó a dos días de la realización del Censo, la auditoría de la Contraloría General de la República que también está trabajando en el control de los gastos. Finalmente la Presidencia de la República, de la cual depende la DGEEC está haciendo su auditoría de rutina. En este momento se están haciendo tres auditorías sobre los gastos del censo, y hasta ahora sin ninguna novedad.

El día del censo la prensa comentó los graves problemas que se produjeron durante la realización del censo. ¿Qué puede decirnos al respecto?

Algunos medios hicieron comentarios muy alarmistas respecto a la realización del Censo, tanto el día del Censo como en los días posteriores.

Quiero hacer algunas reflexiones sobre este punto. Alguna parte de la prensa mostró lo sucedido en algunos lugares de Asunción donde llegaron tarde los materiales para el censo. Eso verdaderamente sucedió, por diversos motivos, el material llegó tarde en algunos lugares. Unas cuantas horas tarde. Lo ideal hubiera sido entregar con mucho mayor anticipación, pero a pesar de los esfuerzos realizados, eso no se pudo hacer.

Se estima que hubo como 600 familias que protestaron porque no fueron censadas.

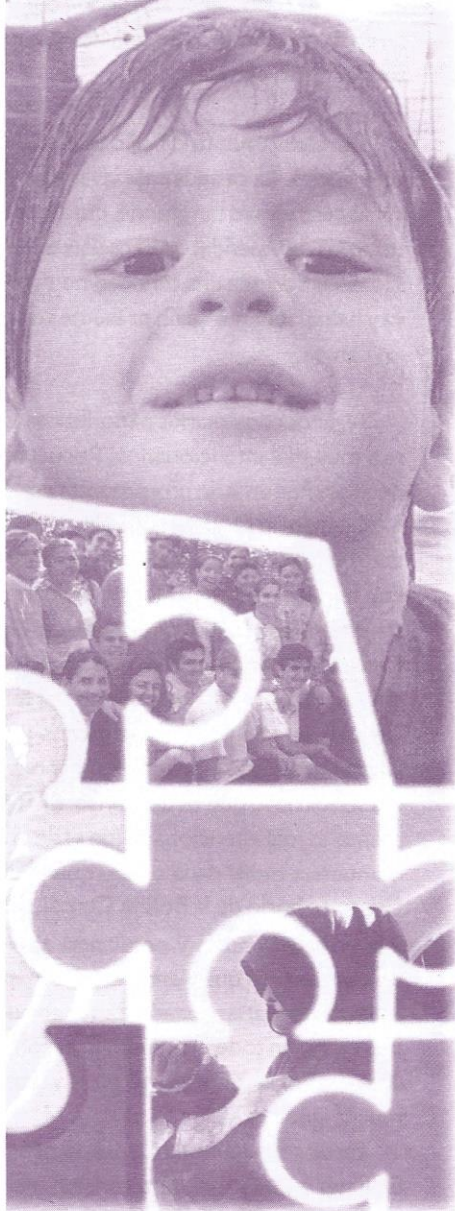
Suponiendo que realmente fue el triple de los que denunciaron, es decir 1.800 familias, o cuatro veces más, es decir 2.400 familias. Este número respecto a las 130.000 familias de Asunción, representan menos del 2%, y respecto a las 1.250.000 viviendas que hay en el país, representa alrededor del 0,2%. Es decir son números insignificantes respecto a las cifras censales.

Es relativamente difícil darse cuenta de este hecho. La cantidad de viviendas y personas censadas es tan grande, que unos cuantos miles de viviendas no censadas o mal censadas, representa una cantidad no significativa y habitualmente están presentes en todos los censos.

Algunos comentarios periodísticos (?) fueron muy mal intencionados. Recuerdo dos de ellos. Por un lado un comentarista dominical del diario Noticias, que a los pocos días del censo ya evaluaba al Censo como muy mal hecho y que no debería olvidarse por los siguientes 10 años de la inutilidad de este Censo. No imagino como evaluó al Censo a tan pocos días de la realización del mismo. Tuve la sensación de que fue escrito por una persona mal intencionada o sin conocimientos serios de lo que es un Censo. El otro comentario mal intencionado fue el de una comentarista radial de la siesta, que el día del Censo se burló de la Boleta Censal. Mostró una gran ignorancia y petulancia al criticar un instrumento que viene perfeccionándose a lo largo de varias décadas tanto en nuestro país como en todo el mundo. Esta comentarista traslucía cierta amargura y también mucha ignorancia.

En días siguientes al Censo, el programa El Tunel de un canal de televisión, echó un manto de sospechas sobre el Censo y espe-

28
de Agosto



cialmente sobre el manejo del dinero hecho por el director de la DGEEC. De hecho, esto perjudicó injustamente al Censo, a la institución y a sus autoridades. Pero a pesar esto, creo que el fondo de este tipo de manotazos para cazar corruptos que se practica en la prensa nacional, tiene un objetivo bueno y orientado al bien común: la lucha contra la corrupción. Aunque a veces se equivoque, como en este caso, de institución y de persona. Ojalá sepan pedir disculpas, pero eso raramente ocurre.

¿Cuándo estarán los resultados parciales y totales del censo?

Los resultados preliminares del Censo ya se están dando, el día lunes 25 de Noviembre se entregó a la sociedad paraguaya la publicación PARAGUAY-URBANO, que contiene datos preliminares sobre la población urbana por sexo a nivel de distrito, además de planos de cada departamento y de las capitales de departamentos provenientes de la cartografía preparada para el trabajo censal. Esta cartografía se constituye en la más actualizada con que cuenta el país.

Próximamente, en el mes de diciembre, se presentará otra publicación con los datos preliminares del Censo Indígena. En febrero se presentarán los datos preliminares de la zona rural y la estimación de la omisión censal. Se espera que para el segundo semestre del año entrante se tenga procesado el Censo y se inicie la distribución de las múltiples publicaciones que se tiene planeado elaborar. Estas publicaciones incluyen a los mapas de pobreza, cartografía actualizada con datos censales, mapas temáticos, estudios sobre poblaciones indígenas, sobre mujeres, infancia, vivienda, proyección de la población, tablas de mortalidad, etc.

¿Hay aspectos del operativo censal que pueda mejorarse en el futuro?

Sí, creo que todos los aspectos pueden mejorarse. No existe el censo perfecto, siempre hay cosas que pueden mejorarse en cada una de las actividades censales. Generalmente se piensa que cada Censo se hace mejor que el anterior. Esto es verdad en el sentido de que se cuenta con mayor tecnología y con mayor cantidad de personas con mejor formación para este tipo de trabajo. Pero hay factores que pueden variar mucho de un censo a otro y que juegan un papel muy importante en la realización del censo. Estos factores son: el sistema de financiamiento, la actitud de la población hacia un operativo que realiza el poder ejecutivo, la sensación de inseguridad de la población, la credibilidad en el operativo censal y en la institución que lo realiza, etc.

Creo que en este censo se mejoraron muchas cosas respecto al anterior, pero su mayor problema fue el financiamiento. La gestión administrativa del censo, no pudo cubrir plenamente las necesidades del equipo técnico. Esto le dio un estilo al Censo del año 2002. Esta es una de las recomendaciones que se dará para futuros censos. Una de las decisiones que puede mejorar el aspecto del financiamiento es realizar en el futuro "censos de derecho" que pueden realizarse en uno o dos meses, y no "censos de hecho" que obligan a realizarlo en un día, concentrando las necesidades de recursos y jugándose a cara o cruz en un solo día. Con esto se mejorarían muchas de las actividades del operativo censal.

Si realizar un censo es una operación compleja y agobiante. ¿Porqué se realizaron dos censos simultáneamente? (El

censo nacional y el censo indígena)

Desde el punto de vista presupuestario, había suficientes fondos para realizar los dos censos. El Banco Interamericano de Desarrollo le da mucha importancia al Censo Indígena. Muchas instituciones del país y también del extranjero están muy interesadas en los resultados de este censo. Por eso, a pesar de una recomendación técnica internacional de no realizar simultáneamente ambos censos, se decidió llevar adelante ambas actividades por las razones siguientes:

- El gran interés sobre las poblaciones indígenas del Paraguay tanto dentro como fuera del país.
- La dimensión muy pequeña del Censo Nacional Indígena, respecto al censo nacional, 100.000 contra 5.500.000 habitantes.
- La diferencia muy pequeña de dificultad del operativo censal cuando se trata de un censo indígena o del censo de las poblaciones indígenas dentro de un censo nacional. La única forma razonable de llevar adelante cualquiera de las dos opciones es a través de un plan de sensibilización casi personalizado y de la participación de indígenas en las funciones de censistas y supervisores. Esto significa finalmente que el costo y el grado de dificultad de ambas alternativas es prácticamente el mismo. Por eso se decidió llevar adelante el Segundo Censo Nacional Indígena y darle toda la importancia que se merecen las poblaciones indígenas de nuestro país.
- La oferta de apoyo y financiamiento al Censo Indígena de instituciones relacionadas con las poblaciones indígenas.

¿Qué porcentaje de cobertura (o de omisión) se espera tener en este censo?

En los dos censos anteriores fue aproximadamente del 7% a nivel nacional, aunque en las ciudades es mayor que en la zona rural y cuando más grande es la ciudad, mayor es la omisión.

Es imposible estimar subjetivamente la omisión. Actualmente se está llevando a cabo la Encuesta de Evaluación Postcensal, justamente para evaluar esta omisión y corregir los datos censales y poder hacer las proyecciones de población.

En la etapa de supervisión del Operativo Censal, que se realiza inmediatamente después del Censo, en Asunción se han censado algunas familias que no fueron censadas el día del censo, o que fueron mal censadas. El Centro de Información Censal recibió llamados de familias no censadas y también a través de algunas radios y canales de televisión se pudo tener información sobre lugares que no fueron censados especialmente en Asunción y Central donde habitualmente se encuentra la mayor omisión. Esto permitió disminuir la posible omisión en esos lugares. Espero que en este censo se pueda tener una omisión del 7% o menos.

¿Por qué se dice que un censo es un operativo muy grande y complejo?

Es grande porque se trabaja a escala nacional: datos de 5.500.000 personas, 1.250.000 viviendas (más de la mitad de ellas deben ser censadas en un solo día), más de 100.000 censistas y supervisores, alrededor de 150.000 planos y más de 1.100.000.000 caracteres que deben ser introducidos dos veces a la computadora.

Es compleja porque las tres etapas: preparación, operativo censal y actividades

postcensales, están constituidas por una gran cantidad de actividades muy ligadas entre ellas, formando secuencias de actividades que obligan a una planificación detallada en escenarios muy cambiantes.

El día del censo es fijo y no se puede modificar ya que está establecido por ley. Para ese día debe converger todo lo realizado durante la preparación: más de 100.000 personas capacitadas para llenar la boleta censal y que deben llegar a tiempo al lugar que le toca censar, más de 1.700.000 boletas censales (la boleta censal debió ser cuidadosamente elaborada, estudiada y experimentada), 150.000 planos segmentados y además todos los demás instrumentos debe llegar con tiempo a cada censista y supervisor, la población de más de 5.500.000 de personas debe saber lo que es el censo y debe estar dispuesta a colaborar, debe haber un centro de información para que la población pueda consultar sus dudas, la policía y los funcionarios de frontera deben saber cómo deben manejarse las distintas situaciones que pueden presentarse ese día, etc., etc.

Como ejemplo de la gran cantidad de actividades y de la secuencia de las mismas, listaré algunas de las más importantes actividades de una sola de las muchas tareas: la preparación del material cartográfico:

- Planificación y elaboración de cronogramas de trabajo
- Obtención de información cartográfica
- Generación de base cartográfica
- Elaboración de planos para actualizadores cartográficos
- Selección de actualizadores cartográficos
- Contratación de actualizadores cartográficos
- Elaboración de manuales para los actualizadores

- Capacitación de actualizadores cartográficos
- Compra de GPS
- Compra de Pocket-PC
- Preparación de estos equipos para la realización del trabajo
- Compra de camionetas
- Convenio con otras instituciones para préstamo de camionetas
- Realización del punteo rural (registro de viviendas y otras edificaciones y referencias)
- Realización del punteo urbano (más de 300 personas, sólo en trajo de campo)
- Realización del precenso urbano (más de 60 personas, sólo en trabajo de campo)
- Digitalización de los datos del trabajo de campo (más de 30 personas)
- Segmentación urbana y rural (más de 60 personas)
- Obtención de materiales para la impresión de planos
- Impresión de planos (150.000)

Estas son las 20 actividades más importantes de sólo una de las tareas a realizar: elaboración de los mapas de censistas y supervisores. Además hay muchísimas otras tareas: capacitación, diseño de la boleta censal, pruebas experimentales, llenado de las cajas para la distribución del material a censistas y supervisores (más de 100.000), manuales de llenado de la boleta y de los formularios (más de 20 distintos), etc.

Para tener una idea de la magnitud del operativo censal, tomemos los siguientes indicadores:

1. Si se colocan las boletas censales una sobre otra, daría una columna de 1,5 kilómetros, es decir, 15 cuadras, 10 veces más que la gran pirámide de Egipto.
2. Para realizar el punteo rural de viviendas se utilizaron 40 camionetas durante ocho meses, con un promedio de 300 Km/día

por camioneta. Esto da un total viajado de más de 2.000.000 de kilómetros, es decir más de 50 veces la vuelta a la tierra.

3. Si el día del censo las 100.000 personas que hicieron de censistas y supervisores hubieran comido cada una de ellas una hamburguesa, éstas pesarían más de 33 toneladas y costarían más de 300.000.000 de guaraníes. Si además tomaran una gaseosa cada uno, la cuenta subiría a más de 450.000.000 Gs.
4. Para equipar a estos censistas y supervisores, además de las 1.700.000 boletas y 150.000 mapas, se necesitaron 100.000 borradores, 100.000 lápices, 100.000 carpetas, 100.000 sobres de plástico, 100.000 manuales de censistas, etc.
5. En unas elecciones, una parte de la población se acerca a más o menos 10.000 mesas a votar, en un solo día. En un censo 100.000 personas visitan las 1.250.000 viviendas que hay en el país. Mucho más de la mitad de esas viviendas son visitadas en un solo día. Es por eso que se dice que un censo de población es la movilización más grande que realiza un país en tiempos de paz.

Aunque el Censo cueste solo 6.000.000 de dólares ¿Se justifica su realización en este momento de dificultades económicas en nuestro país?

Quiero rescatar la importancia que significa la realización de un Censo de Población y Viviendas:

- Es una actividad integradora de toda la población porque es independiente de los partidos políticos, religiones, razas. Etc. Es un proyecto nacional y de mucha utilidad.

- Permite conocer la realidad del país en dos de los elementos más valiosos para los habitantes del país: las familias y las viviendas.
- Permite ubicar escuelas y centros de salud donde se necesiten
- Permite conocer la cantidad y ubicación de niños en edad de vacunación
- Genera información que permite planificar el desarrollo del país durante un período de 10 años en áreas tan importantes como educación, salud, trabajo y vivienda.
- Da trabajo a mucha gente.
- Genera una fuente de información básica sobre la población y las viviendas para casi todos los estudios sociales y económicos que se hacen sobre el Paraguay.
- Es una gran actividad a nivel nacional que moviliza a toda la población, en la que todos intervenimos, está relacionada con el futuro del país, y todos de alguna manera seremos beneficiados por el censo.

Finalmente quiero mencionar algunos de los más importantes resultados que el Censo Nacional de Población y Viviendas 2002 pondrá a disposición de la sociedad paraguaya:

I. Evaluación de la situación:

De la educación

- Información georeferenciada sobre la situación de la educación del país
- Población actualmente asistiendo a establecimiento de enseñanza regular.
- Nivel educativo de la población
- Egresados de carreras de nivel superior y universitario

De la población en la actividad económica

- Población Económicamente Activa (PEA)

Población ocupada

Población desocupada

- Población Económicamente Inactiva (PEI)

De la vivienda

- Calidad (en paredes, piso y techo)
- Tenencia (propia, alquilada, cedida, etc.)
- Servicios (electricidad, agua, teléfono, etc.)
- Confort del hogar (piezas y bienes)

De la salud de la población

- Mortalidad
- Contaminación
- Hacinamiento
- Ubicación de poblaciones más vulnerables
- Planificación del desarrollo urbano y rural

2. Genera una cartografía actualizada que sirve de base para muchos trabajos, investigaciones y selección de muestras

3. Datos de la población indígena que servirán para determinar acciones que mejoren su nivel de vida.

4. Los datos censales permiten estudios sobre:

- Movimientos de la población (migración)
- Mortalidad infantil
- Fecundidad
- Mujer
- Proyección de la población total, por departamento y distrito

● Proyección de la población económicamente activa

● Estudios sobre pobreza (NBI)

5. Los datos censales permiten elaborar planes sobre:

- Construcción de escuelas
- Centros de salud, hospitales
- Instalación de otros servicios
- Instalación de comercios
- Instalación de industrias, etc.