

1. Consideraciones Generales

Importancia de los Censos

El Censo Nacional de Población y Viviendas constituye un instrumento fundamental para conocer la realidad demográfica, y socioeconómica de un país, en un momento determinado. Su realización obedece a la necesidad de contar con información actualizada para determinar la evolución de la población en cada período intercensal.

Paraguay ha realizado hasta la fecha en total seis Censos Nacionales de Población y Viviendas técnicamente comparables: 1950, 1962, 1972, 1982, 1992 y el último el 28 de agosto de 2002.

La información sobre volumen, distribución y características de la población permite conocer y evaluar la situación económica, social y demográfica del país, y orientar la elaboración e implementación de programas en educación, empleo, recursos humanos, vivienda, salud, desarrollo rural, urbanización, entre otros.

Un uso administrativo importante constituye la demarcación de las circunscripciones electorales y la distribución de los diputados y otros representantes de los poderes del Estado.

Con los resultados obtenidos, los particulares, los sectores comerciales, industriales y laborales disponen de información actualizada con la mayor exactitud posible sobre la demanda de una amplia gama de bienes y servicios por parte de los consumidores.

Además, la disponibilidad de mano de obra para la producción y distribución de bienes y servicios, se transforma en un dato importante para la toma de decisiones cuando se desea instalar u organizar una empresa.

Sin dudas, el principal beneficiado de los datos resultantes del Censo será el pueblo paraguayo en conjunto, ya que el conocimiento de la realidad de manera objetiva y documentada, permitirá a las autoridades gubernamentales estimar las necesidades presentes y futuras en materia de vivienda, educación, empleo, entre otros. Es de esperar que esto contribuya a una mejor distribución y administración de los recursos del Estado.



Aspectos organizativos

Comprenden el conjunto de tareas requeridas para definir la estrategia y establecer las bases legales, técnicas, financieras y organizativas para la realización del Censo. Los mismos permiten ejecutar satisfactoriamente el programa censal, asegurando la coordinación y supervisión general de éste. El trabajo previo organizativo abarcó un período de 2 años, financiados en su mayor parte con un préstamo reembolsable del Banco Interamericano de Desarrollo, que cubrió también las actividades del operativo censal en sus diversas etapas.



Tipo de relevamiento

El Censo Nacional de Población y Viviendas es el recuento completo de todas las personas, hogares y viviendas que se encuentran en el país en un momento determinado; es como una fotografía instantánea de toda la población.

Como los anteriores, es un Censo de facto o de hecho porque fueron empadronadas todas las personas que se hallaban en la vivienda en el momento de su realización, fuese ésta su residencia habitual o no, esto significa que cada persona fue censada en el lugar donde pasó la noche anterior al día del Censo.

Día, fecha, hora y duración del Censo

Fue fijado como día del Censo el miércoles 28 de agosto de 2002, por tanto, la información censal se refiere a la hora cero de ese día. La duración del Censo fue de un solo día en las áreas urbanas, en tanto que en las áreas rurales, el empadronamiento se extendió por 15 días.



Base legal de los Censos

Los Censos Nacionales de Población y Viviendas, siguiendo las recomendaciones internacionales en la materia, se llevan a cabo cada diez años. Los mismos son prescritos por ley a fin de lograr el respaldo y apoyo del Gobierno para obtener los fondos necesarios destinados a su realización, determinar el alcance general, las fechas de las diversas operaciones censales y lograr la colaboración de los ciudadanos para obtener respuestas veraces.

El Decreto Ley N° 11.126, en su Artículo 20 inciso C, de fecha 20 de febrero de 1942, faculta a la DGEEC dependiente del Ministerio de Hacienda en aquel entonces, a organizar Censos Nacionales, siendo posteriormente reglamentado su ordenamiento por Decretos; la fijación del día del Censo y las implicancias del mismo, son establecidas por ley. A partir del Decreto N° 49 de 1989, la Institución pasó a depender de la Secretaría Técnica de Planificación de la Presidencia de la República.

El Decreto N° 281 del 2 de septiembre de 1998 faculta a la DGEEC a realizar los trabajos preparatorios para el levantamiento del Censo Nacional de Población y Viviendas 2002.

El Poder Legislativo, por Ley N° 1.731, en su Artículo 1° de fecha 10 de julio de 2001, estableció el día miércoles 28 de agosto de 2002, como fecha de realización del Censo Nacional de Población y Viviendas.

Poder Legislativo

Ley N° 1.731

QUE DISPONE LA REALIZACIÓN DEL CENSO NACIONAL DE POBLACIÓN Y VIVIENDAS DEL AÑO 2002

EL CONGRESO DE LA NACIÓN PARAGUAYA SANCIONA CON FUERZA DE LEY

Artículo 1°- Establécese el día miércoles 28 de agosto del año 2002, como fecha de realización del Censo Nacional de Población y Viviendas. Con este motivo, declárese feriado ese día en todo el territorio nacional.

Artículo 2°- Es obligación de todos los habitantes de la República, nacionales o extranjeros, permanecer en sus hogares en esa fecha hasta tanto los empadronadores censales los hayan visitado, así como proporcionar con toda veracidad y exactitud la información solicitada por los mismos para completar la boleta censal.

Artículo 3°- La Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC) es el organismo del gobierno responsable de planificar, organizar y ejecutar las actividades del Censo Nacional de Población y Viviendas del año 2002, desde la etapa preparatoria hasta su finalización, por lo cual queda facultada a tomar las medidas pertinentes que conduzcan a ese objetivo.

Artículo 4°- Declárese "carga pública" la participación de todas las personas que sean convocadas por la DGEEC, para cumplir las actividades propias del empadronamiento censal (empadronadores o censistas, supervisores, jefes distritales y otros que presten servicios necesarios). Los funcionarios y empleados de la Administración Central y Entes Descentralizados están obligados a prestar su concurso al Censo 2002.

Artículo 5°- Durante el día del Censo, desde las 05:00 hasta las 18:00 horas quedará suspendida en todo el territorio de la República la circulación de medios de transporte de personas y cargas, con excepción de los que se encuentran al servicio del Censo, así como el tránsito internacional y los relacionados a servicios de seguridad, asistencia médica pública y privada.



Artículo 6º- Queda igualmente prohibida en la fecha y lapso indicados en el Artículo anterior, el expendio de bebidas alcohólicas y la realización de espectáculos o actos públicos y actividades de cualquier género que puedan causar la aglomeración de personas que no tengan por finalidad cumplir actividades vinculadas con el Censo.

Artículo 7º- El empadronamiento de las zonas urbanas debe quedar concluido el día miércoles 28 de agosto de 2002, mientras que en las zonas rurales se podrá extender hasta un plazo máximo de quince días, a contar desde esa fecha, con las excepciones específicamente autorizadas por la DGEEC, de acuerdo con necesidades.

Artículo 8º- Los datos que suministren las personas a los empadronadores censales tendrán el carácter de información confidencial y estarán amparadas por el "secreto estadístico" a modo de no permitir bajo ningún concepto la individualización de las fuentes de información, ni el uso de ésta para otro fin que no sea el estrictamente estadístico censal.

Artículo 9º- Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Aprobado el Proyecto de Ley por la Honorable Cámara de Senadores, a siete días del mes de junio del dos mil uno, quedando sancionado el mismo por la Honorable Cámara de Diputados, a diez días del mes de julio del año dos mil uno, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 204 de la Constitución Nacional.

Asunción 27 de julio de 2001.

Téngase por Ley de la República, publíquese e insértese en el Registro Oficial.

Firmado: Luis Ángel González Macchi
Presidente de la República

Firmado: Julio César Fanego
Ministro del Interior



Diseño conceptual del cuestionario



La determinación de los temas a ser investigados en el cuestionario censal se realizó a través de reuniones de consulta con los principales usuarios de la información censal, de organismos gubernamentales y privados, quienes evaluaron las propuestas y presentaron sus requerimientos. También se tuvo en cuenta las preguntas de cuestionarios de censos anteriores para que los datos puedan ser comparables.

Se utilizaron tres tipos de cuestionarios: a) el cuestionario censal de carácter general sobre población y viviendas aplicable a todos los habitantes del país (excepto los indígenas que viven en comunidades), b) el destinado exclusivamente a captar datos de población y vivienda de los indígenas, y c) un último elaborado para captar información sobre algunos datos básicos referentes a las comunidades indígenas.

La mayor parte de las variables investigadas en el Segundo Censo Nacional Indígena, a través de su cuestionario específico, son comparables con las del Censo Nacional, lo que permitirá realizar contrastes y ponderar resultados entre ambos grupos poblacionales.

El cuestionario censal 2002 incorporó un conjunto de variables homologadas a nivel de países del MERCOSUR, incluidos Bolivia y Chile, con la finalidad de tener una base de datos con informaciones comparables a nivel regional, en el marco del Proyecto Censo Común del MERCOSUR.

Aspectos operativos y metodológicos



Atendiendo a la intensa actividad que genera todo censo, se montó en la DGEEC una estructura especial de trabajo. Esta involucró a técnicos de distintas disciplinas, quienes considerando la experiencia de los Censos anteriores y las recomendaciones internacionales respecto a las condiciones en que deben realizarse, delinearon la planificación, metodología y estrategia del operativo censal.

Estructura de relevamiento

La organización del trabajo de campo tuvo en cuenta la división política administrativa del país (departamentos y distritos). Cada una de las áreas delimitadas estuvo a cargo de algún integrante de la estructura censal. Los distritos están divididos en barrios en las áreas urbanas, y en localidades para el caso de las áreas rurales. Estas áreas a su vez fueron parceladas en otras más pequeñas denominadas sectores. Estos a su vez, fueron divididos en áreas de empadronamiento (AE).

Organigrama del Operativo Censal



Capacitación

La DGEEC estableció una estructura de capacitación que permitió instruir a los recursos humanos asignados en los distintos niveles del operativo censal.

La capacitación se desarrolló a través de clases presenciales de corta duración con el uso de manuales, cuestionarios censales y otros materiales de apoyo, así como la utilización de videos, transparencias y medios de comunicación, especialmente radio, para la transmisión de instrucciones con amplio alcance.

El nivel académico del personal seleccionado para la tarea de empadronamiento fue muy heterogéneo. Se capacitaron en todo el país unas 100.000 personas, cumpliendo la mayor parte de ellas la función de censistas.

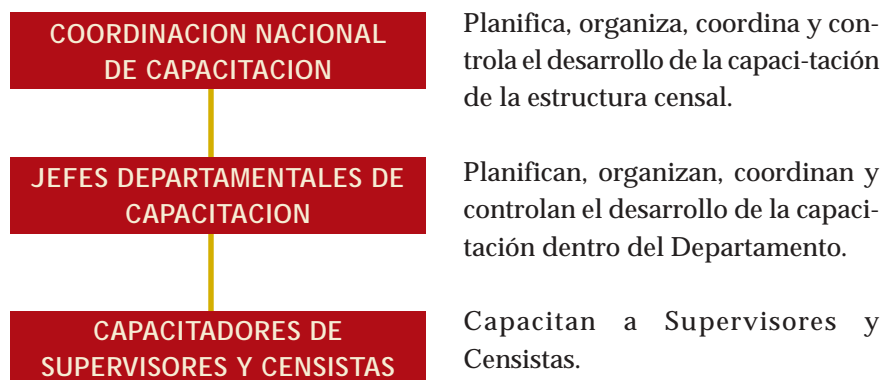
La metodología de capacitación implementada evitó en la medida de lo posible el "efecto cascada". Se capacitó en forma directa al 100% de los supervisores y al 60% de los censistas. El resto de los empadronadores fueron capacitados por los supervisores con monitoreo constante de los capacitadores.



Otro aspecto a destacar es que se ha logrado capacitar al 100% de los componentes de la estructura de relevamiento en tiempo oportuno.

El grupo de capacitadores estuvo conformado por un total de 160 personas distribuidos en 17 departamentos más la capital del país, de manera proporcional a la cantidad de personas a instruir.

La estructura de capacitación fue la siguiente:



Actualización cartográfica

Una cartografía adecuada es un requisito indispensable para la ejecución de un Censo y para el control de sus resultados, ya que permite la delimitación precisa de las áreas de empadronamiento.

La DGEEC realizó la actualización cartográfica en todo el país, operativo que consistió en dejar registrado en los planos las modificaciones en terreno, si las hubiere, y también las viviendas, los establecimientos industriales, comerciales y de servicios, tanto en áreas urbanas como rurales.

Para generar una base cartográfica digital, en primer lugar se obtuvieron ortofotos digitales del Servicio Geográfico Militar a través de un convenio de cooperación. Luego se procedió a la digitalización en pantalla de las vías georeferenciadas con la utilización de avanzadas herramientas informáticas, como los Sistemas de Información Geográfica (GIS), el software Arc View Gis y Arc Info PC.

Modalidades

La actualización cartográfica se llevó a cabo a través de las siguientes modalidades:

a- Precenso urbano: Se conformaron áreas de trabajo (AT) con un promedio de tres manzanas georeferenciadas, a cargo de un precensista. Esta modalidad abarcó a las capitales departamentales y los distritos cuyas áreas urbanas cuentan con 3.000 o más viviendas. La tarea consistió en actualizar



las formas de las manzanas y nombre de las calles, las edificaciones clasificadas por uso o destino, así como el recuento de las personas por sexo y nombre del jefe de hogar de cada vivienda, recorriendo a pie el perímetro de la manzana.

b- Punteo de viviendas en el área urbana: implementado en cabeceras distritales que cuentan con menos de 3.000 viviendas y consistió en el registro de las edificaciones según su uso o destino por simple observación.

c- Actualización de viviendas en el área rural: consistió en representar en el plano las unidades de viviendas, locales y establecimientos como elementos de referencia. Para esta tarea se contó con equipos de trabajo dotados con vehículo, computadora de bolsillo (Pocket PC) y Global Positioning System (GPS). Se procedió de la siguiente manera: el actualizador cartográfico visualizaba en la pantalla los elementos cartográficos resultantes de la ortofoto. Esto permitió posicionarse geográficamente en tiempo real, posibilitando la representación precisa de los elementos en el terreno. Abarcó también las comunidades indígenas y los asentamientos campesinos.



Censo experimental

Se realiza con la finalidad de poner a prueba la organización y los instrumentos a ser utilizados el día del Censo en un entorno controlado. Se observan y evalúan todos los aspectos del operativo censal para luego introducir las correcciones necesarias en la estrategia, planificación, ejecución y control.

El Censo experimental se llevó a cabo el domingo 21 de octubre de 2001 en el distrito de Eusebio Ayala, elegido por sus características representativas de todo el país y por su ubicación geográfica accesible.

En este operativo se simularon todas las características del Censo Nacional, pero en pequeña escala. Representantes de organismos internacionales y nacionales participaron en calidad de observadores del operativo: 9 observadores externos y 20 observadores internos de la DGEEC.



La información recabada permitió evaluar los resultados obtenidos e incorporar los ajustes necesarios para optimizar todos los aspectos referentes al operativo.

Crítica y codificación

El proceso de crítica y codificación consiste en la revisión íntegra y corrección del llenado de los cuestionarios censales, análisis de la consistencia de la información, asignación de los códigos correspondientes a las preguntas abiertas (localización geográfica, ocupación, rama de actividad, migración,



etc.) e imputación de los datos faltantes que puedan deducirse de los demás. La implementación de esta etapa requirió la conformación de tres grupos de trabajo que dieron tratamiento a los cuestionarios en tres momentos diferentes y secuenciales.

El primer grupo compuesto por 1 jefe, 14 supervisores y alrededor de 88 crítico/codificadores, inicia el proceso (primera etapa) realizando la crítica y eventual codificación de la primera página del cuestionario, que corresponde a los datos de la vivienda y el hogar, excluyendo el idioma del hogar.

El segundo grupo o segunda etapa, compuesto por 1 jefe, 14 supervisores y aproximadamente 88 crítico/codificadores está encargado de criticar y codificar toda la información sobre las personas, incluyendo los datos sobre cantidad de impedidos y etnia, si hay indígenas que viven en el hogar, idioma del hogar, salvo las variables relacionadas con la actividad laboral.

El tercer grupo o tercer etapa, compuesto por 1 jefe, 7 supervisores y aproximadamente 43 crítico/codificadores tienen a su cargo criticar y codificar en forma exclusiva las variables que dan tratamiento a la actividad económica.

Estrategia de difusión y publicidad censal

El objetivo central fue sensibilizar sobre la importancia del Censo, de manera que los censados faciliten el trabajo del censista y respondan adecuadamente a las preguntas.

La campaña se realizó en dos etapas:

- a.** Etapa de publicidad masiva que tuvo una duración de un mes (agosto) antes del Censo.
- b.** Etapa postcensal (septiembre) de agradecimiento por la cooperación de los censistas y de la población en general.

La campaña estaba dirigida a todos los habitantes del Paraguay, clasificados en cuatro grandes grupos de destinatarios:

1. Informantes directos: mujeres amas de casa y/o jefes de hogar.
2. Informantes indirectos: niños, jóvenes, ancianos.
3. Empadronadores: (sólo para la fase de reclutamiento), jóvenes estudiantes de 6º secundaria, universitarios y maestros de escuela.
4. Población en general.

La campaña publicitaria del Censo, contribuyó a que el mismo sea interpretado como un emprendimiento de responsabilidad compartida por la población. La adecuada difusión permitió motivar la colaboración positiva de la población, por una parte, así como predisponer favorablemente a los censistas hacia su actividad. Asimismo, se ha podido ilustrar a todos los habitantes acerca de la información que se deseaba obtener mediante la formulación de cada pregunta.



El equipo de difusión de la DGEEC realizó un trabajo importante en el contacto con los medios de prensa:

- Producción de materiales audiovisuales y spot para radio.
- Negociación para difusión gratuita en diferentes medios de comunicación comunitarias y comerciales.
- Visitas especiales a las radios del interior.
- Programa radial "Camino al Censo 2002".
- Entrevistas con técnicos de la DGEEC.
- Elaboración y difusión de boletines de prensa.
- Talleres con periodistas.
- Exposiciones en los más diversos ámbitos.
- Campaña intensiva por medios escritos, televisivos y radiales.

Hasta la fecha se han publicado los siguientes materiales:

- Paraguay Urbano. Resultados preliminares del Censo 2002. (25 de noviembre de 2002, a tres meses de la realización del Censo)
- Pueblos Indígenas del Paraguay. Resultados preliminares del Censo 2002. (27 de diciembre de 2002)
- Paraguay Total. Resultados preliminares del Censo 2002. (3 de abril de 2003)
- Principales Resultados del Censo 2002. Vivienda y Población. Muestra del 10% (28 de agosto de 2003)
- Paraguay Censo 2002. Indicadores por distrito. Muestra del 10% (28 de agosto de 2003)
- Trípticos de los Principales Indicadores a nivel nacional, por departamento. (Diciembre de 2003)
- Tríptico. II Censo Nacional Indígena. Pueblos Indígenas del Paraguay. Resultados finales. (Diciembre de 2003)
- II Censo Nacional Indígena. Pueblos Indígenas del Paraguay. Resultados finales. (11 de Diciembre de 2003)
- Atlas de las Comunidades Indígenas en el Paraguay. (Junio 2004)
- Resultados Finales del Censo Nacional de Población y Viviendas. Paraguay Total País y Distrital. Año 2002. (28 de agosto de 2004)



Relevamiento censal

El relevamiento censal se realizó el día miércoles 28 de agosto del 2002, declarado feriado nacional.

Para la recolección de los datos se utilizó la técnica de la entrevista directa, consignándose en el cuestionario censal la información correspondiente a cada persona, hogar y vivienda.

Encuesta evaluación post-censal



El objetivo de la encuesta de evaluación post-censal consistió en evaluar la cobertura de la operación censal, detectar y cuantificar las omisiones, duplicaciones y mala ubicación geográfica de las viviendas y las personas.

La cobertura geográfica de la encuesta abarcó toda la Región Oriental del país, y en la Región Occidental las áreas urbanas de los departamentos Presidente Hayes y Boquerón. Se llevó a cabo entre noviembre del 2002 y febrero de 2003.

El tamaño de la muestra a nivel nacional fue de 7.340 viviendas en todo el país, registrando la información de 27.642 personas. El diseño muestral utilizado fue aleatorio, por conglomerados, monoetápico y estratificado, en el área urbana por tamaño de la ciudad y en el área rural por departamento.

| Población | Población censada | Tasa de omisión | Población estimada |
|--------------------|-------------------|-----------------|--------------------|
| Ambos sexos | 5.163.198 | 6,85 | 5.542.886 |
| Varones | 2.603.242 | 7,32 | 2.808.807 |
| Mujeres | 2.559.956 | 6,37 | 2.734.078 |
| Urbana | 2.928.437 | 6,32 | 3.125.197 |
| Rural | 2.234.761 | 7,59 | 2.417.689 |

Captura, análisis de consistencia e imputación de datos



El procesamiento de los datos se refiere a las actividades de almacenamiento en medios magnéticos de los resultados censales de cada vivienda, hogar y persona a través de la digitación manual, así como a la generación de cuadros de difusión, además de los instrumentos técnicos para procesos posteriores. Las actividades bajo este componente son las siguientes:

- (I) Recepción de los cuestionarios censales y formación de lotes de trabajo para la crítica, codificación y el ingreso de los datos a medios magnéticos.
- (II) Crítica y codificación del cuestionario censal.
- (III) Grabación de los cuestionarios en medios magnéticos.
- (IV) Ejecución de los programas de validación y consistencia de la información, así como de programas de asignación, en los casos que se aplica.
- (V) Procesamiento de los tabulados definidos para su difusión mediante publicaciones y medios electrónicos. Se utiliza el paquete IMPS "Sistema de Procesamiento Integrado para Microcomputadoras" del Bureau of Census de los EEUU.