

**Consideraciones metodológicas
y conceptuales sobre los cuestionarios
de Población, Hogares y Viviendas
de los Censos 2011**

1. La elaboración de los cuestionarios censales de viviendas, hogares y población 2011

Son varios los criterios considerados en la determinación de los temas incluidos en los cuestionarios censales. En primer lugar, un factor determinante lo constituye la necesidad de proporcionar estadísticas para áreas geográficas menores y grupos poblaciones pequeños. En este sentido, un elemento clave es la disponibilidad de información en otras fuentes alternativas como las encuestas por muestreo (Encuesta Continua de Hogares u otras) o registros administrativos.

Un segundo conjunto de factores se vincula al uso de la información estadística como insumo para la toma de decisiones. La información censal constituye en la actualidad un instrumento insustituible integrado corrientemente en la elaboración y diseño de las políticas públicas. En efecto, el carácter exhaustivo y simultáneo de los Censos, permite elaborar indicadores acerca de las características y condiciones de vida de la totalidad de la población en cada punto del territorio o de sectores particulares de la población, cualquiera sea su tamaño.

En tercer lugar, un factor de importancia decisiva es la comparabilidad de la información, tanto a nivel internacional como en relación a los censos anteriores. La comparabilidad histórica es necesaria para posibilitar el análisis de los cambios y tendencias, mientras que el requerimiento de información comparable internacionalmente es imprescindible no sólo desde el punto de vista de los organismos internacionales, sino también desde la perspectiva de la ubicación del país en el contexto mundial o regional.

La comparabilidad refiere no solamente a los temas, sino también a las definiciones y clasificaciones utilizadas. En este sentido, un marco común a todos los censos lo ofrecen las recomendaciones contenidas en el manual elaborado por la Comisión Estadística de las Naciones Unidas (Naciones Unidas, 2008). A nivel regional las oficinas nacionales de estadística han desarrollado en el período intercensal un intenso trabajo de cooperación técnica, con el apoyo de la CEPAL a través de su División de Población (CELADE) y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). Este trabajo se ha cristalizado en diversas actividades, tales como seminarios, talleres, implementación de pruebas piloto conjuntas, participación de observadores internacionales durante la operativa censal, etc.

En cuarto lugar, el número de temas y preguntas de los cuestionarios censales se encuentra acotado, no sólo por el tiempo que razonablemente las personas censadas estén dispuestas a dedicarle para su respuesta, sino también por el monto de recursos que implica. Deben considerarse los recursos asociados no sólo al relevamiento, sino a todo el conjunto de la operación censal hasta la producción final de la información. Los cuestionarios censales tienen una extensión máxima apropiada, más allá de la cual se pone en riesgo la eficiencia del relevamiento y la calidad de toda la información relevada.

Finalmente, otro conjunto de factores refiere a la naturaleza apropiada de los temas. De acuerdo a las recomendaciones de los organismos técnicos especializados de Naciones Unidas: *“Los temas investigados deben ser tales que los declarantes puedan y quieran proporcionar información adecuada sobre ellos. Así, tal vez haya que evitar temas que puedan suscitar temores, prejuicios o supersticiones locales, o preguntas difíciles y complicadas que el declarante común no pueda contestar fácilmente en el contexto de un censo de población”* (Naciones Unidas, 2008; 118).

Los cuestionarios censales son el resultado de un largo proceso de trabajo que incluyó diversas actividades. Si bien el proceso cobró un fuerte impulso en 2009, en años anteriores tuvieron lugar diversas actividades preparatorias, en un contexto pautado por la cooperación técnica entre las oficinas nacionales de estadística de la región que tuvo por objetivo alcanzar el mayor grado posible de armonización conceptual y operativa. Un hito significativo en este sentido es la Prueba Piloto de Discapacidad y Residencia Habitual,

realizada durante los meses de junio y julio de 2008 en las ciudades de Montevideo y Salto (Beltrami y Nathan, 2009; Niedworok y Koolhaas, 2009).

El proceso de elaboración de los cuestionarios se inició a partir de mayo de 2009, con la contratación de reconocidos especialistas encargados de elaborar documentos con una propuesta de contenido censal por núcleo temático (Hogar y Familia, Migración, Educación, Actividad Laboral, Fecundidad y Mortalidad y Salud). Paralelamente, se implementó una consulta a usuarios con el propósito de relevar las demandas de productores y usuarios de información estadística¹.

Los documentos mencionados sirvieron de base para la discusión en Talleres temáticos que se realizaron en el mes de agosto de 2009, con la participación de usuarios calificados, productores de estadísticas y representantes del INE. Dichos talleres constituyeron insumos fundamentales para realizar ajustes y sugerencias a la propuesta de preguntas censales planteada en los documentos.

Con estos insumos, se elaboró una versión inicial del formulario censal que fue sometida a discusión con la participación de asesores *ad honorem*. Esta instancia concluyó con la aprobación de una propuesta de contenido censal que fue puesta a prueba entre diciembre de 2009 y enero de 2010. Esta prueba permitió realizar ajustes al cuestionario que fueron puestos a prueba nuevamente en el Censo Piloto realizado en octubre de 2010. A partir de entonces, y bajo la premisa que había que reducir los tiempos de la entrevista, se realizaron nuevos ajustes que culminaron en enero de 2011 con la versión final del cuestionario censal.

Se describe a continuación cada una de estas etapas con mayor detalle.

1.1. Documentos de consultoría, talleres temáticos y elaboración de la primera versión del cuestionario

Los documentos elaborados por los especialistas contienen los siguientes aspectos:

Breve análisis descriptivo de la evolución de los datos sobre el tema relevados en los censos ejecutados a partir del año 1963 y la calidad general de sus resultados.

Análisis del papel cumplido por los datos censales pasados en el entorno de la información generada por el Sistema Estadístico Nacional (SEN).

Análisis crítico del grado de utilización general de los datos censales específicos al nivel nacional, incluyendo posibles propuestas para futuras actividades de promoción tendientes a una explotación óptima de los mismos por parte los usuarios potenciales

Relevamiento de las necesidades y sus fundamentos expresados por los principales usuarios calificados sobre el tema.

Relevamiento de las recomendaciones de los organismos técnicos internacionales competentes así como de otras posibles propuestas surgidas de reuniones, consultorías, investigaciones u otras actividades nacionales o regionales documentadas, en torno al tema específico.

Elaboración de una propuesta concreta fundamentada de datos a ser relevados sobre el tema específico con los correspondientes instrumentos (preguntas, definiciones, instrucciones, etc.) para su inclusión en el cuestionario y otros documentos censales. En los

¹ En el anexo del documento "Síntesis del marco conceptual del Censo de Viviendas, Hogares y Población 2011" se presenta una descripción de las sugerencias recibidas y la evaluación correspondiente realizada por el INE. El documento está disponible en el siguiente link:

<http://www.ine.gub.uy/censos2011/documentos/Síntesis%20del%20marco%20conceptual%20del%20censo%20de%20viviendas,%20hogares%20y%20población%202011.pdf>

términos de referencia de contratación de los consultores se aclaraba que las propuestas sobre datos a relevar estarán acotadas dentro de los términos generales de las características de los temas censales definidos por el INE en los censos relevados desde 1963 y las recomendaciones de los organismos internacionales competentes. Se mencionaba además que los datos a relevar habrán de surgir del balance, con una ponderación adecuada, de la prioridad de las finalidades y usuarios nacionales, la comparabilidad internacional (incluidos acuerdos o compromisos internacionales), la idoneidad de los datos para su relevamiento censal, los recursos disponibles y la utilidad de la preservación de la continuidad de series temporales con datos de censos anteriores, observando su pertinencia presente en función de los cambios específicos de la realidad o del surgimiento de otras fuentes de datos alternativos.

Los documentos mencionados sirvieron de base para la discusión en talleres temáticos, donde se intercambio sobre una propuesta de contenido censal, para su posterior puesta a prueba y depuración en relevamientos piloto². Los talleres se realizaron entre el 10 y el 13 de agosto de 2009 y contaron con la asistencia de representantes de diversas instituciones, de acuerdo al siguiente detalle:

Taller	Expositor	Fecha	Instituciones participantes
Fecundidad y mortalidad	Juan José Calvo	10/08/2009	FCS-UDELAR, MIDES, MSP, OIM, OPP, OPS
Hogar y familia	Wanda Cabella	10/08/2009	CIEDUR, FCS-UDELAR, MIDES, OPP, UNFPA
Salud	Gustavo Mieres	11/08/2009	Comisión Nacional Honoraria del Discapacitado / BPS, MIDES, MSP, UNFPA, Facultad de Medicina-UDELAR
Migración	Daniel Macadar	11/08/2009	FCS-UDELAR, Asociación Idas y Vueltas, Facultad de Ciencias-UDELAR, MTSS, OIM, OPP
Educación	Cecilia Llambí	12/08/2009	ANEP, FCS-UDELAR, MIDES, MEC, OPP
Actividad laboral	Verónica Amarante	12/08/2009	Banco Central y MIDES
Vivienda	Martha Cecilio ³	13/08/2009	MVOTMA, ANV, IMM, Intendencia Municipal de Tacuarembó, MEVIR, PIAI

Los talleres constituyeron insumos fundamentales para realizar ajustes y sugerencias a la propuesta de preguntas censales planteada en los respectivos documentos. Con estos insumos, se sistematizaron las propuestas emanadas de los documentos y talleres temáticos, con el propósito de elaborar una versión inicial del formulario censal que pudiera ser sometida a discusión entre la Unidad Censos, las autoridades de la institución y asesores *ad honorem*.

Esta instancia de discusión del contenido del formulario llevó aproximadamente dos meses (fines de agosto-fines de octubre), y concluyó con la aprobación de una propuesta de contenido censal, para su posterior puesta a prueba y depuración en relevamientos piloto.

Se describen a continuación las características de esta primera versión de los cuestionarios censales de viviendas, hogares y población, que fue puesta a prueba entre diciembre de 2009 y enero de 2010.

² Los documentos se encuentran disponibles en el sitio web de Censos 2011: <http://www.ine.gub.uy/censos2011/documentos.htm>.

³ En representación del Grupo de Trabajo Interinstitucional: ANV – MVOTMA (DINAVI y DINOT) – MEVIR – PIAI – IMM.

1.2. Primera versión de los cuestionarios censales

La primera versión de los cuestionarios censales de viviendas, hogares y población incluyó los temas censales tradicionales pero también otros novedosos. Los temas nuevos incluidos en el cuestionario de personas fueron la ascendencia étnico-racial, la discapacidad, la movilidad cotidiana por trabajo y/o estudio, la emigración internacional y el uso de tecnologías de la información y la comunicación (TIC). En el cuestionario de viviendas se incluyeron como novedades una pregunta sobre el nombre del barrio (para localidades urbanas) o paraje (para áreas rurales) y otra sobre problemas graves en el estado de conservación de la vivienda. En el cuestionario de hogares, además de dos preguntas de control sobre residencia habitual, incorporadas a los efectos de minimizar los errores de omisión o duplicación de personas, se incluyeron preguntas sobre disposición de residuos sólidos, nuevos elementos de confort (DVD, XO Plan Ceibal, Conexión a Internet) y presencia de servicio doméstico.

Fueron evaluados y excluidos de la primera versión de los cuestionarios censales temas de diversa índole, la mayoría de los cuales se plantearon mediante la consulta a usuarios⁴. En el siguiente cuadro se presenta un detalle de los mismos.

Temas evaluados y excluidos de la primera versión de los cuestionarios censales	
Núcleo temático	Temas / preguntas
Vivienda y Hogar	<ol style="list-style-type: none"> 1. Demanda potencial 2. Sexo del propietario 3. Artefacto utilizado para extraer agua 4. Tenencia en el hogar de tarjeta de crédito internacional 5. Tipo de vehículo, combustible que usa y frecuencia de utilización
Migración	<ol style="list-style-type: none"> 1. Nacionalidad 2. Recepción de transferencias económicas de emigrantes (remesas) en el hogar
Educación	<ol style="list-style-type: none"> 1. Motivos por los cuales los niños y jóvenes desertores del sistema educativo han abandonado los estudios
Salud	<ol style="list-style-type: none"> 1. Lugar de atención 2. Auto percepción del estado de salud 3. Ocurrencia de muerte súbita 4. Morbilidad: dolores reumáticos y fracturas de caderas 5. Número de perros en el hogar
Actividad laboral	<ol style="list-style-type: none"> 1. Actividad laboral secundaria 2. Aportes a la seguridad social 3. Recepción de prestaciones del BPS 4. Preguntas implementadas en módulo de actividad laboral de la ENHA 2006: cursos de capacitación, obtención del empleo, actividad sindical y consejo de salarios.
Otros	<ol style="list-style-type: none"> 1. Preguntas adicionales sobre movilidad cotidiana (medio de transporte utilizado para trasladarse, tiempo y motivos del desplazamiento, identificación precisa del centro educativo y lugar de trabajo) 2. Religión 3. Orientación sexual 4. Tenencia de cédula de identidad

⁴ Para una descripción de las sugerencias recibidas y la evaluación realizada por el INE, ver <http://www.ine.gub.uy/censos2011/documentos/Síntesis%20del%20marco%20conceptual%20del%20censo%20de%20viviendas,%20hogares%20y%20población%202011.pdf>

Temas excluidos en el núcleo temático Vivienda y Hogar

Con respecto a los temas evaluados y excluidos enmarcados en el núcleo temático Vivienda, en primer lugar se destaca la necesidad de información planteada por las instituciones participantes en el Sistema Nacional de Vivienda (MVOTMA, ANV, BHU, MEVIR) respecto a relevar la demanda potencial por servicio de vivienda. La solicitud apuntaba a cuantificar la demanda insatisfecha, relevando expresamente los propósitos de tenencia en propiedad, alquiler o construcción.

Si bien se consideró altamente pertinente esta solicitud, se evaluó que la búsqueda de vivienda es un proceso dinámico que hace que esta pregunta resulte más apropiada para la ECH. De hecho, en la edición 2011 de la ECH se incluyeron preguntas sobre búsqueda de vivienda en los últimos tres meses y los motivos de búsqueda (alquiler o compra, para que se mudara todo el hogar, para que algunos miembros formaron un nuevo hogar o para ambas situaciones).

En segundo lugar, se evaluó la pertinencia de incluir una pregunta sugerida por el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU) del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) sobre cuál es el miembro o los miembros del hogar propietarios de la vivienda y el sexo de los mismos. La decisión final adoptada por el INE fue excluir este tema del cuestionario censal, bajo el argumento de que la pregunta se realiza sistemáticamente en las encuestas de hogares desde 2007 y que la información no es requerida a nivel de áreas geográficas menores.

En tercer lugar, se decidió no incorporar una sugerencia propuesta por la Dirección Nacional de Energía y Tecnología Nuclear del Ministerio de Industria y Energía, relativa al artefacto utilizado para extraer agua, dado que se consideró que esta información podría obtenerse de la ECH con buen nivel de desagregación.

En cuarto lugar, por solicitud de CEISMU (Cámara de Empresas de Investigación Social y de Mercado del Uruguay), se evaluó la pertinencia de consultar en el hogar sobre tenencia de tarjeta de crédito internacional. Se adoptó la decisión de excluir esta pregunta en base a que se consideró que podía generar resistencia en los entrevistados y que los beneficios que traería su inclusión no compensaban sus riesgos.

Finalmente, fue considerada la pertinencia de inclusión de preguntas sobre el tipo de vehículo, combustible y frecuencia de utilización. Estas preguntas, sugeridas por el Banco Central y ANCAP, fueron descartadas porque se consideró que se encontraban fuera del alcance de los temas censales e implicaban un alto costo en términos de la extensión del cuestionario censal.

Temas excluidos en el núcleo temático Migración

Los temas excluidos y evaluados dentro del núcleo temático Migración fueron la nacionalidad y la recepción de transferencias económicas de emigrantes (remesas) en el hogar. Si bien ambos temas son altamente pertinentes, ninguno registra antecedentes en censos anteriores, considerándose además que era más apropiada su inclusión en la ECH (de hecho el tema de las remesas se incluye sistemáticamente en el módulo de ingresos de la ECH desde hace varios años).

Temas excluidos en el núcleo temático Educación

En este núcleo temático la sugerencia recibida, evaluada y excluida de la primera versión del cuestionario de población consistió en los motivos por los cuales los niños y jóvenes que se encuentran fuera del sistema educativo han abandonado los estudios. Al respecto, básicamente se entendió, siguiendo a Llambí (2009), que el censo de población no es la herramienta más adecuada para investigar este tema y que esta información podría ser adecuadamente recogida a través de la ECH.

Temas excluidos en el núcleo temático Salud

Las sugerencias sobre el tema que fueron evaluadas y excluidas son varias. En relación a las demandas por relevar información sobre mortalidad y morbilidad, básicamente se entendió que el censo de población no es la mejor herramienta para suplir la falta de información en estos temas. En ese sentido, se considera que el Sistema Estadístico Nacional debe realizar un esfuerzo de mejora en la generación de sus estadísticas de salud y no utilizar el censo para cubrir coyunturalmente las debilidades de información sobre salud (Calvo, 2009).

Por otra parte, se evaluó que las preguntas solicitadas tienen dificultades para la recordación de los eventos con precisión y que en muchos casos se requeriría realizar una batería de preguntas mucho mayor para precisar bien el alcance de los conceptos que se pretenden medir. En este sentido, como argumenta Lazarov (2009), los diagnósticos médicos son complejos y requieren de confirmaciones o valoraciones paraclínicas.

Temas excluidos en el núcleo temático Actividad Laboral

Fueron recibidas un conjunto importante de sugerencias vinculadas a este núcleo temático, todas ellas muy pertinentes pero que en su conjunto hubieran implicado incorporar un número importante de preguntas al cuestionario, lo cual supondría un aumento en la extensión del mismo y por tanto un incremento en la necesidad de recursos necesarios.

Por otra parte, en la mayoría de los casos no se percibió con claridad la necesidad de información para áreas geográficas menores o grupos poblacionales pequeños, característica fundamental del censo, siendo suficiente a juicio del INE la información disponible sobre el tema en la ECH, a partir de la cual se pueden obtener estimaciones con representatividad nacional. Este es el caso de las preguntas sobre actividad laboral secundaria, aportes a la seguridad social y recepción de prestaciones del BPS.

Asimismo, se evaluó que la recolección de esta información en el Censo puede resultar relativamente dificultosa y contraproducente en términos de la calidad del conjunto de los datos recabados, pudiendo en algún caso generar una reticencia importante vinculada a la indagación sobre acciones ilegales (aportes a la seguridad social). En este sentido, se consideró que, en comparación con la ECH, el Censo presenta información básica de las personas, viviendas y hogares, por lo que no resulta el instrumento más adecuado para el desarrollo de estudios en profundidad sobre esta temática (por ejemplo, el Censo no relevará los ingresos de los hogares).

Por último, en el caso de las preguntas sobre actividad laboral implementadas en la ENHA 2006 se evaluó que si bien resulta innegable la importancia de disponer de esta información, la misma presenta, en general, un importante componente coyuntural.

Otros temas excluidos

Uno de los temas excluidos que fueron objeto de la más amplia discusión y evaluación fue el de la adscripción religiosa de las personas. Las recomendaciones internacionales señalan que la decisión de incluir el tema en un censo depende fundamentalmente de las necesidades nacionales y de la conveniencia y oportunidad de formular una pregunta sobre religión: *“Debido al carácter delicado de una pregunta sobre la religión, debe ponerse sumo esmero en demostrar a los declarantes que se han adoptado medidas adecuadas de protección de los datos y control de su difusión. Es importante que el público reciba información sobre los posibles usos y necesidades de esta información”* (Naciones Unidas, 2008: 147).

Para la decisión final de excluir la indagación sobre la adscripción religiosa de las personas fue clave la evaluación de la experiencia recogida por el INE con las encuestas de hogares realizadas entre 2006 y 2008 que indagaron sobre el tema. En este sentido, se evaluó que la

necesidad de información sobre el tema había sido cubierta con la incorporación de una pregunta en la ECH.

En segundo lugar, dentro de las sugerencias recibidas para relevar información sobre los desplazamientos cotidianos que realizan las personas por diversos motivos, se recibieron solicitudes de incluir preguntas adicionales que se encuentran fuera del alcance de un censo de población y resultan más apropiadas para una encuesta (medio de transporte utilizado para trasladarse, tiempo y motivos del desplazamiento, identificación precisa del centro educativo y lugar de trabajo).

En tercer lugar, se recibió una solicitud de relevar información sobre la orientación sexual de las personas que no fue contemplada en el cuestionario de población debido a tres razones fundamentales. Primero, la naturaleza sensible del tema sugerido no va en consonancia con las Recomendaciones de los organismos técnicos especializados de Naciones Unidas sobre los temas apropiados a incluir en los censos de población. Segundo, se evaluó que el hecho que un informante calificado responda por todos los miembros del hogar acarrea problemas en la calidad de la respuesta, ya que en la medida que la pregunta debe ser contemplada individualmente, resulta inapropiado que su respuesta sea asumida por otro integrante del hogar, quien puede desconocer o mal interpretar la orientación sexual de los restantes individuos. Por último, se consideró que dada la pertinencia del tema y su naturaleza sensible, el mismo podría ser investigado en encuestas por muestreo.

En cuarto lugar, un tema que no fue expresamente demandado por usuarios pero aún así se evaluó la pertinencia de su inclusión en el censo, fue el de tenencia de cédula de identidad. Finalmente se decidió su exclusión del cuestionario de población en función de que había sido incluido en sucesivas ediciones de la ECH y que al momento de definición de la primera versión del cuestionario censal (segundo semestre de 2009) ya no aparecía como un tema prioritario para el monitoreo de políticas.

1.3. Prueba Piloto diciembre 2009 - enero 2010

Entre el 15 de diciembre de 2009 y el 29 de enero de 2010 se probó en campo la primera versión de los cuestionarios de Población, Hogares y Viviendas. El objetivo de la Prueba Piloto fue realizar una evaluación del funcionamiento de los cuestionarios en lo relacionado con la estructuración de sus contenidos, la formulación de las preguntas, categorías de respuesta disponibles y el tiempo estimado de duración de la entrevista. Otro propósito consistió en determinar el grado de aceptación de los cuestionarios censales entre los hogares seleccionados y la colaboración de los informantes directos.

La prueba fue realizada en cuestionarios papel por seis encuestadores de la División de Estadísticas Sociodemográficas del INE, vinculados a la Encuesta Continua de Hogares (ECH), y coordinada por el Área Conceptual de la Unidad Censos. Los seis encuestadores que trabajaron en la Prueba Piloto contaban con formación en el manejo y la aplicación de la ECH. No obstante, solo la mitad tenía experiencia previa de trabajo en campo. Para la realización de la Prueba, los encuestadores recibieron de parte del equipo del Área Conceptual una capacitación complementaria de dos días de duración.

Las cargas de trabajo fueron obtenidas de una muestra de aproximadamente 2500 viviendas particulares del departamento de Montevideo seleccionadas como suplentes y no visitadas por la ECH en el año 2009⁵. Los encuestadores tuvieron bajo su responsabilidad la aplicación del cuestionario censal en los hogares presentes dentro de la carga asignada. Las viviendas seleccionadas en la muestra fueron distribuidas en cargas similares para cada uno de los encuestadores, quedando a elección de cada encuestador las viviendas a ser

⁵ En la Prueba Piloto no se relevaron viviendas colectivas.

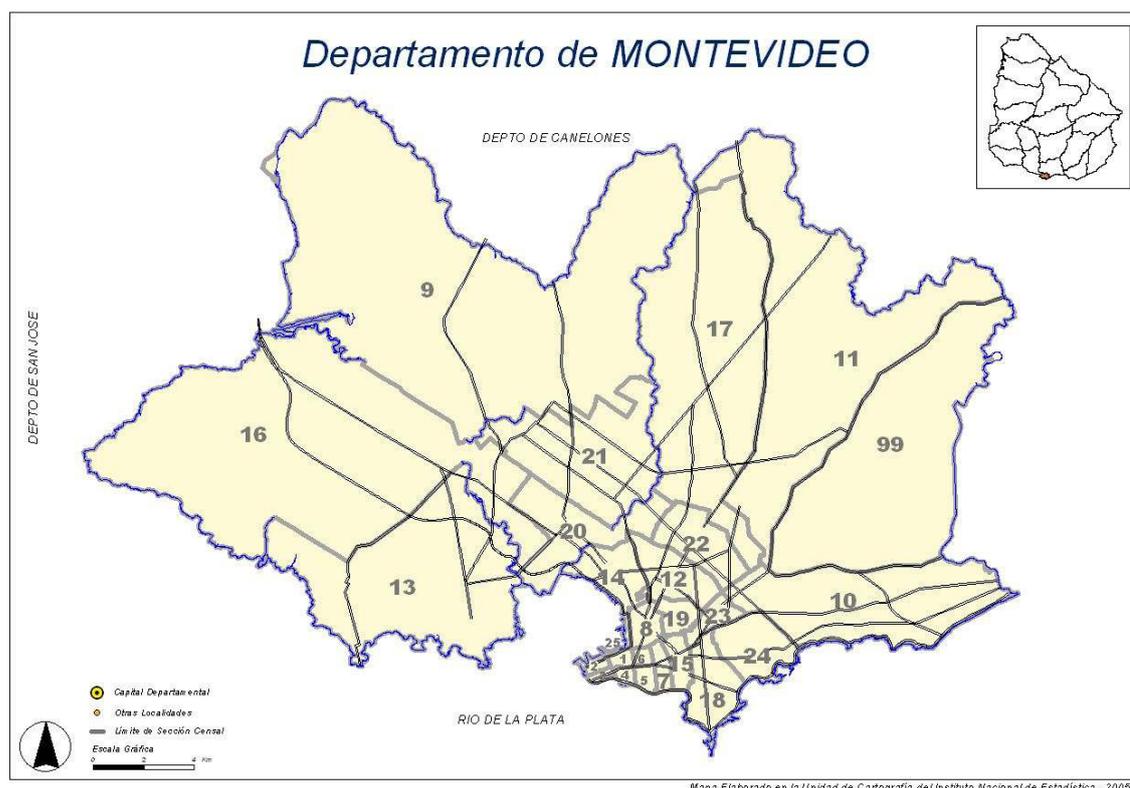
visitadas. En particular, a diferencia de la ECH, el encuestador no estaba obligado a dejar una carta de visita y retornar a las viviendas con residentes temporalmente ausentes.

Se relevaron un total de 507 viviendas y 522 hogares, constatándose que la duración de las entrevistas osciló –en promedio- entre 20 y 40 minutos, dependiendo del número de integrantes en el hogar, las edades de los mismos y la experiencia previa de los encuestadores con el cuestionario de la ECH⁶.

Como se puede observar en el siguiente cuadro, las 507 entrevistas realizadas en viviendas se efectuaron en prácticamente todas las secciones censales de Montevideo.

Entrevistas realizadas según sección censal del departamento de Montevideo		
Sección censal	Entrevistas realizadas	Porcentaje
Sección censal 3	2	0,4
Sección censal 5	2	0,4
Sección censal 7	1	0,2
Sección censal 8	4	0,8
Sección censal 9	32	6,3
Sección censal 10	30	5,9
Sección censal 11	24	4,7
Sección censal 12	39	7,7
Sección censal 13	44	8,7
Sección censal 14	15	3,0
Sección censal 16	57	11,2
Sección censal 17	11	2,2
Sección censal 18	13	2,6
Sección censal 19	7	1,4
Sección censal 20	92	18,1
Sección censal 21	17	3,4
Sección censal 22	59	11,6
Sección censal 23	4	0,8
Sección censal 24	35	6,9
Sección censal 99	19	3,7
Total	507	100,0

⁶ En las primeras semanas de trabajo se observó que la aplicación del cuestionario demandaba más tiempo a los encuestadores sin experiencia de campo, pero con el correr de los días esta brecha tendió a desaparecer.



Otro punto a destacar es que las viviendas visitadas no habían sido informadas previamente de que iban a ser visitadas por el INE para la realización del Censo Piloto. Ello determinó que fuera de importancia crucial para la realización de la entrevista la forma de presentación del encuestador ante el encuestado. En este sentido, para paliar este inconveniente el encuestador llevó consigo un folleto explicativo acerca de la importancia del Censo, así como un llavero de obsequio con el logo del INE.

Además de los temas relevados con los cuestionarios definitivos del Censo 2011, la Prueba Piloto incluyó preguntas sobre problemas estructurales en los materiales de la vivienda, disposición de residuos sólidos, bienes de confort como lavavajillas, equipo de aire acondicionado, tipo de conexión a Internet y TV por abonados, servicio doméstico al menos una vez por semana, emigrantes internacionales, derechos vigentes en instituciones de asistencia médica, discapacidad en miembros superiores, para el cuidado personal o para comunicarse con otras personas, años aprobados en los distintos niveles educativos y utilización de tecnologías de información y comunicación.

Las experiencias recogidas por los encuestadores durante el trabajo de campo fueron posteriormente volcadas en reuniones semanales de discusión e intercambio. La evaluación del funcionamiento de los cuestionarios en campo fue además reforzada con la participación de observadores. De las reuniones plenarias con encuestadores y observadores se recogieron comentarios y sugerencias que fueron posteriormente sistematizadas y volcadas en un informe de resultados de la Prueba Piloto. A modo de síntesis, se presentan las principales conclusiones de dicho informe.

En términos generales, se constató que la población encuestada respondía sin mayores inconvenientes el cuestionario utilizado, aunque aparecieron algunos problemas específicos. En este sentido, la Prueba sirvió para confirmar que con frecuencia los informantes desconocían información sobre los otros integrantes del hogar, principalmente en lo referido a las temáticas de educación, trabajo y fecha de nacimiento. Este hecho indicaba la necesidad de diseñar e implementar acciones para sensibilizar a la población sobre las preguntas a ser incluidas en el censo 2011.

La duración de las entrevistas presentó alta variabilidad, en función de la cantidad de integrantes del hogar, las edades de los mismos y la experiencia previa del encuestador, entre otros. En promedio, la aplicación de los cuestionarios censales duraba 27 minutos, tal como se detalla en el cuadro que se presenta debajo. Como se puede apreciar, la diferencia en la duración media entre un hogar de 1 y 4 personas fue de 8 minutos.

Estadísticos de duración (en minutos) de la entrevista						
Prueba Piloto 2009-2010, Censo de Población, Hogares y Viviendas 2011						
Estadísticos	Cantidad de personas en el hogar					Total
	1 Persona	2 Personas	3 Personas	4 Personas	5 Personas	
Casos válidos	99	145	109	89	48	516
Media	21	25	25	30	35	27
Desv. típ.	11	11	9	11	13	12
Percentil 25	15	18	19	22	25	18
Mediana	17	22	23	27	33	23
Percentil 75	25	30	30	35	42	31

Fuente: INE - Datos de la Prueba Piloto realizada entre diciembre 2009 y enero 2010.
Nota: fueron excluidos del cuadro los hogares con 6 o más personas (26 casos).
Los valores de la tabla (a excepción de los casos válidos) están expresados en minutos.

En cuanto a los aspectos vinculados a la estructuración de los módulos del cuestionario de personas, la Prueba Piloto arrojó algunas conclusiones interesantes. Los encuestadores coincidieron en señalar la conveniencia de dejar los módulos de fecundidad y discapacidad al final del cuestionario de personas, dado que incluyen preguntas sensibles (por ejemplo, cantidad de hijos sobrevivientes o dificultades permanentes de índole cognitiva). Asimismo, se sugirió pasar el módulo de situación conyugal a continuación de la pregunta de relación de parentesco para lograr una secuencia de preguntas más coherente.

A continuación, se presentan brevemente los problemas identificados en la Prueba con relación a las preguntas de los cuestionarios de población, hogares y viviendas. En algunos casos, se comenta la propuesta de acciones correctivas que en su momento fueron sugeridas para ajustar cuestionarios, manuales, estrategias de capacitación o campañas de sensibilización y difusión.

En el cuestionario de viviendas no se observaron problemas sustantivos, pues las preguntas resultaron de fácil comprensión para los entrevistados. No obstante, se recogieron las siguientes observaciones:

- Materiales de la vivienda. No resultó sencillo registrar los materiales de paredes, pisos y techos de las viviendas, ya que en algunos casos las personas entrevistadas no contaban con suficiente información en esta materia.
- Nombre de barrio. En muchas ocasiones se dudaba o resultaba dificultoso inclinarse por un nombre de barrio, ya sea porque el mismo se encontraba en una zona limítrofe con otro barrio, o porque no existía consenso cuando había más de un informante en el mismo hogar. La respuesta obtenida estuvo sujeta al informante disponible y en algunos casos se respondió “no sabe”.
- Problemas graves en la vivienda. Se obtuvieron respuestas casi siempre subjetivas, que en varios casos no respondían a los criterios explicitados por el encuestador. También se detectó que los informantes tendían a declarar los problemas que la vivienda presentaba en el pasado, aunque los mismos ya habían sido solucionados. Para evitar respuestas de este tipo, los encuestadores sugirieron incluir en la formulación de la pregunta “Su vivienda tiene actualmente...”.
- Cantidad de hogares.

- Se presentaron dificultades para comprender la pregunta “En esta vivienda, ¿cuántos hogares (grupos de personas) tienen presupuestos separados al menos para la comida (participan en una olla común)?”. Esta pregunta, si bien fue utilizada en el censo de 1996, no fue leída de forma textual por los encuestadores durante la Prueba. Se considera que su formulación no era la más adecuada y resultaba necesario ajustarla de modo que los encuestadores eviten improvisar la definición de hogar durante la entrevista.
- Se detectaron hogares particulares distribuidos en más de una vivienda. Usualmente estos casos se encontraron en asentamientos irregulares, donde las personas suelen compartir los gastos de la “olla” al mismo tiempo que residen en viviendas separadas dentro de un mismo terreno. También apareció este caso en un edificio, donde los integrantes de un hogar nuclear ocupaban más de un apartamento.

En cuanto al cuestionario de hogares, se recogieron las siguientes observaciones:

- Tenencia. Hubo confusión en los encuestadores al momento de clasificar a las viviendas en sucesión. Al momento de la entrevista, ¿los beneficiarios deben ser registrados como propietarios o usufructuarios? Se incluyó una aclaración en el manual que establece que el hogar debe ser clasificado como “Usufructuario (se la prestaron)”.
- Acceso a Internet. Es necesario explicitar si corresponde anotar las situaciones donde el hogar carece de computadora pero accede a Internet a través del teléfono celular u otro dispositivo similar de alguno de sus integrantes. Asimismo, resultó confuso el registro de los hogares con acceso a Internet a través del wi-fi de una vivienda cercana.
- Residentes habituales.
 - Antes de preguntar por la cantidad de residentes habituales en la vivienda, los encuestadores debían leer –a modo de introducción– la definición de residente habitual incluida en el cuestionario. En campo se observó que los encuestadores no leían textualmente la definición que allí figuraba, a pesar de que fueron instruidos para hacerlo de esa manera. Ante la consulta por esta omisión sistemática, los encuestadores mencionaron que la lectura de la definición (cuyo objetivo era poner en conocimiento al entrevistado de lo que se debía entender por “residente habitual”) cortaba el ritmo de la entrevista. Sugirieron que en el cuestionario del censo este texto fuera incluido en la formulación de la pregunta. También mencionaron que la pregunta “¿Cuántas personas de este hogar residen habitualmente en esta vivienda?” confundía a los entrevistados y llevaba a responder por la totalidad de los residentes de la vivienda en casos de haber dos o más hogares en la misma.
 - Se detectó un hogar integrado por personas con doble residencia en las que pasan la misma cantidad de tiempo en el año. Se identifica este caso como de “empate” entre dos residencias habituales. Para estas situaciones, se definió que en caso de empate entre una residencia en Uruguay y otra en el exterior, se define como residencia habitual la residencia de Uruguay (sean las personas nacionales o extranjeras); en caso de empate entre dos residencias en Uruguay se solicita al informante que se defina por una y se le aclara que no debe ser censado en su otra residencia.
 - Se identificaron otros casos complejos de personas en una fase transitoria de residencia y que al momento de la entrevista clasifican su situación como pasajera e indefinida.

El cuestionario de emigrantes internacionales funcionó adecuadamente. La pregunta de control utilizada en el cuestionario (“¿Cuándo se fue... vivía con ustedes?”) resultó eficaz, ya que a veces los informantes declaran emigrantes que luego debieron ser descartados porque no vivían en el hogar antes de irse. Se presentaron casos de posibles duplicaciones, por ejemplo cuando el emigrante es un hijo de una pareja que se separó posteriormente. Obviamente, se conocía de antemano que una de las debilidades de este relevamiento es la no contabilización de personas que emigraron junto a los restantes integrantes de su núcleo familiar.

Dentro del abanico de temas incluidos en el cuestionario de población se presentaron los siguientes problemas:

- Relación de parentesco. Viviendas particulares con parejas separadas o divorciadas que mantienen la coresidencia y, en algunos casos, comparten la “olla”. Los encuestadores plantearon dificultades para determinar en estos casos el número de hogares en la vivienda, la relación de parentesco de sus integrantes y la situación conyugal de los ex cónyuges. Se sugirió incluir una aclaración en el manual del censista en el módulo de parentesco: si ambos integrantes de la ex pareja continúan conformando un único hogar, corresponde clasificar al ex cónyuge como “Otro no pariente”; en el caso de que existan hijos comunes residiendo en la vivienda, éstos deben figurar como “Hijos sólo del Jefe/a”. El criterio para definir al jefe/a es el mismo que en el resto de los casos.
- Ascendencia étnico-racial. El término “ascendencia” se confundía con el de nacionalidad (española, italiana, uruguaya, etc.) y los informantes no lo comprendían fácilmente. Se mencionó que la pregunta funcionaba correctamente en la medida que se lee en conjunto con las categorías étnico-raciales. En caso de ascendencias múltiples, en muchos casos, a los informantes les costó definirse por la principal.
- Discapacidad. Las preguntas sobre dificultades permanentes para leer, escribir y/o calcular y dificultades permanentes para comunicarse, generaron problemas de comprensión en los informantes y entorpecían significativamente el flujo de la entrevista. A partir de estas observaciones, se revisaron y consideraron formulaciones utilizadas en cuestionarios censales de países de la región, de modo de evaluar preguntas alternativas.
- Migración. En Montevideo, con la pregunta sobre lugar de nacimiento se obtenían respuestas sobre el barrio o la esquina donde estaba localizada la vivienda de las personas al momento de nacer. A partir de esta constatación, se modificó la pregunta de esta manera: “¿En qué localidad o paraje pasó a vivir cuando nació?”. Por otro lado, la pregunta sobre lugar de residencia 5 años antes resultaba redundante cuando la persona había respondido anteriormente que residía en dicha localidad por más de 4 años. Para esos casos, se sugirió programar un salto de pregunta.
- Educación. El módulo de educación resultó uno de los más complejos al momento del relevamiento.
 - Se detectaron dificultades de parte de los informantes y encuestadores para discriminar los cursos de educación formal y no formal. Quienes tenían experiencia laboral en la ECH mencionaron que este es un problema que se les presentaba cada vez con mayor frecuencia. Como medidas de corrección, se propuso incluir dos preguntas para relevar cursos de capacitación no formal y agregar en el manual la definición de educación formal de UNESCO.
 - Hubo dificultad por parte de los informantes a la hora de mencionar los años aprobados en preescolar.

- Se observó confusión para el ingreso de los años aprobados de personas que cursaron secundaria con el plan viejo, para los que se debía registrar 3 años en ciclo básico y 3 de bachillerato (en lugar de 4 y 2).
- No estaba claro cómo registrar los casos de personas que cursan o cursaron más de una carrera terciaria.
- No estaba previsto entre las opciones de requisitos la de “Magisterio/Profesorado completo” para aquellas personas que habían realizado postgrados sin haber cursado una licenciatura o grado universitario. Se incorporó dicha opción en la segunda versión del cuestionario de población.
- Se detectaron problemas para registrar a las personas que estudiaron en otros países, especialmente en lo que refiere a la cantidad de años aprobados en cada nivel.
- Tampoco estaba del todo claro cómo ingresar los años aprobados en Primaria especial y si correspondía señalar que había finalizado o no dicho nivel.
- Surgieron dudas al momento de ingresar las carreras terciarias que dejaron de ser tecnicaturas para convertirse en licenciaturas (por ejemplo, fonoaudiología, fisioterapia, etc.).
- TIC. A partir de la Prueba Piloto se discutió la pertinencia de relevar la tenencia o el uso de teléfono celular, dado que se constató que la tenencia no siempre implicaba necesariamente su uso (fundamentalmente, en adultos mayores); en este sentido, se decidió reformular la pregunta para poder indagar la utilización de teléfono celular en los últimos 12 meses.
- Situación conyugal. Fue necesario recalcar a los censistas que en la pregunta “Actualmente está...” se deben leer las opciones de respuesta en el orden establecido, para que los que se declaren solteros sean aquellos que no entraron en ninguna de las categorías anteriores. También se observaron situaciones donde los informantes confundían estado civil con situación conyugal, un aspecto que se ha presentado frecuentemente en los relevamientos censales.
- Actividad laboral.
 - Entre las categorías de tipo de ocupación se distingue a los cuenta propia con/sin local o inversión. Los encuestadores encontraron extremadamente difícil explicarle a los entrevistados las diferencias entre ambas categorías, así como clasificarlas en una u otra. Asimismo, se presentó el problema de dónde incluir al cuenta propia (factura como empresa unipersonal) que mantiene una relación de dependencia con un empleador que es dependiente.
 - Se indagó la clase de actividad del establecimiento donde el individuo realizaba su trabajo. Con este criterio, se constató que el censo estaba perdiendo la información del empleador en caso de tercerizaciones.
 - La pregunta sobre el “Principal encargado de las tareas del hogar” presentó algunos inconvenientes: i) generalmente se asociaba a una única persona del hogar, siendo que hay casos de varias personas responsables de dichas tareas (o ninguna) y ii) el concepto de “principal encargado” se volvía difuso luego de encuestar a varias personas. Ante ello, se optó por adoptar la formulación utilizada en la ECH 2010 “¿Es quien realiza principalmente los quehaceres del hogar?”.

- Fecundidad. Se detectaron problemas de recordación en personas mayores al momento de declarar fechas de nacimientos.

1.4. Censo Piloto

Los días 5, 6 y 7 de octubre se desarrolló en la ciudad de Montevideo la visita de los Observadores/as Internacionales del Censo Piloto 2010, actividad en la que participaron 13 países⁷, 24 representantes de los institutos u oficinas de estadística, así como 3 representantes de CEPAL/CELADE y del BID⁸. Asimismo se contó con la participación de un observador nacional de UNFPA Uruguay. Las actividades desarrolladas se pueden agrupar en 3 áreas: 1) una sesión de apertura, donde se presentaron los objetivos del Censo Piloto y la especificación del componente tecnológico a utilizar en esta prueba, 2) la salida a campo para evaluar el desarrollo del simulacro censal y la labor de los censistas, y 3) el taller de evaluación final.

El trabajo de campo se desarrolló durante los días 5 y 6, en tres instancias y en tres zonas de recorrido: Villa Biarritz, Centro/Cordón y Maracaná/Las Torres. Tres grupos de observadores/as acompañaron a 2 Jefes y 12 Censistas en su trabajo de campo, presenciando entrevistas referentes a los Censos de Locales, Viviendas, Hogares y Personas. El día 7 en la mañana, se llevó a cabo el Taller de Evaluación Final donde cada país expuso sus observaciones, comentarios y sugerencias. Se detalla a continuación el orden de los componentes sobre los cuales se realizaron las principales puntualizaciones realizadas por los/as representantes de los países veedores del Censo Piloto 2010: 1) Dispositivo electrónico portátil / PDA, 2) Materiales utilizados en campo, 3) Logística del operativo, 4) Receptividad por parte de la población, 5) Comprensión del cuestionario censal, 6) Tiempos de relevamiento, 7) Desempeño / tarea del censista y 8) Otros aspectos generales.

En lo que concierne estrictamente a los cuestionarios de población, hogares y viviendas, los observadores internacionales emitieron una serie de comentarios y sugerencias altamente pertinentes, convirtiéndose en insumos posteriormente considerados al momento de evaluar los posibles ajustes en la versión definitiva de los cuestionarios censales. El contenido de los cuestionarios utilizados en el Censo Piloto no presentaba modificaciones significativas en comparación a los aplicados en la Prueba Piloto 2009-2010. La versión del Censo Piloto incluyó ajustes vinculados a las categorías de respuesta, el ordenamiento de los módulos en el cuestionario de personas y algunas variables adicionales a ser relevadas en educación, fecundidad y discapacidad, entre otras.

A nivel general, los observadores manifestaron que la duración de las entrevistas y la cantidad de preguntas incluidas en los cuestionarios excedían las recomendaciones en la materia. En promedio, una vivienda con un hogar de 3 personas demandó 45 minutos de entrevista, provocando cansancio en los censistas y censados. Si bien comentaron que las temáticas incluidas en los cuestionarios censales reflejaban las orientaciones promovidas desde las Naciones Unidas, sugirieron revisar su extensión y evaluar posibles recortes de manera de reducir los tiempos de entrevista. Asimismo, manifestaron la necesidad de acelerar el flujo entre preguntas en los cuestionarios electrónicos, flexibilizando las reglas de control y consistencia de la información registrada en los dispositivos electrónicos portátiles (DEP), de modo de agilizar el desarrollo de la entrevista. Recordaron, a su vez, que en un censo de derecho abundan los “tiempos muertos”, entendiéndose el tiempo insumido dada la

⁷ Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Paraguay, Perú y Venezuela.

⁸ Esta actividad contó con el financiamiento del BID, a través de su Proyecto “El Uso de la Tecnología en los Censos de Población” (ATN/SF-11241-RG).

dificultad que se les presenta a los censistas para tomar contacto con los residentes habituales durante su recorrido diario, aspecto que quedó claramente constatado en el transcurso del Censo Piloto. Tomando en cuenta este dato, advirtieron que un cuestionario demasiado extenso conspiraba contra la posibilidad de finalizar el empadronamiento del total de unidades de relevamiento en el tiempo esperado.

Entrando un poco más en detalle, en el cuestionario de vivienda se evidenciaron problemas vinculados al registro de las variables de tipo de vivienda, condición de ocupación y materiales de paredes, techos y pisos. Erróneamente, los censistas relevaron la información sobre tipo de vivienda y condición de ocupación mediante preguntas directas al informante, lo que generaba confusión entre estos últimos y mala calidad de las respuestas obtenidas. Ello fue consecuencia de la falta de instrucciones claras en cuestionarios y manuales, y una capacitación insuficiente en esta materia. La información relativa a estas variables debía obtenerse por observación y –en caso de ser necesario- una indagatoria mínima de parte de los censistas, no implicando la enunciación de preguntas estructuradas o la explicitación de conceptos desconocidos por los informantes (ej: “¿Es una vivienda particular o colectiva?”). En cuanto a los materiales de la vivienda, los observadores mencionaron que resultaba contraproducente leer las opciones de respuesta y sugirieron que el censista solo lea en voz alta las preguntas y clasifique las respuestas del informante en función de las categorías definidas en el cuestionario.

Otros comentarios apuntaron a revisar la pertinencia de incluir preguntas nuevas, cuyo funcionamiento en campo no fue del todo satisfactorio. En concreto, surgieron cuestionamientos a las preguntas sobre nombre de barrio/paraje rural y problemas graves en la vivienda. En la primera, los observadores encontraron respuestas de diversa índole y no les quedaba claro qué productos estadísticos se generarían a partir de la misma. En cuanto a los problemas en la vivienda, comentaron que la utilización del adjetivo “grave” resultaba totalmente subjetiva y por ende las respuestas de los informantes carecían de la rigurosidad exigida como para que de las mismas se pudiera evaluar posteriormente el volumen y la distribución de viviendas con problemas estructurales. Por último, sugirieron modificar la pregunta para determinar el número de hogares en la vivienda. La pregunta utilizada y el texto explicativo que se adjuntaba a la misma (“¿Cuántos hogares hay en esta vivienda? Por hogar se entiende a la persona o el grupo de personas que habitan bajo un mismo techo y dependen de un mismo fondo de alimentación”) resultaron poco claros para los entrevistados y llevaron a que los censistas tuvieran que improvisar definiciones conceptuales que sesgaban las respuestas obtenidas. En esta línea, se sugirió optimizar la capacitación de los censistas en materia de conceptos básicos (vivienda, hogar, jefe/a o persona de referencia, residencia habitual, etc.), para que éste sea capaz de brindar una explicación adecuada al entrevistado.

En materia de residencia habitual, durante el Censo Piloto no aparecieron casos complejos o dudosos, pero la muestra de viviendas, hogares y personas censadas fue pequeña por lo que no permite sacar conclusiones al respecto. De todos modos, se observó que las preguntas de control sobre residencia habitual fueron aceptadas sin problemas por los informantes y funcionaron correctamente en campo. Un problema recurrente en encuestas y censos, también constatado en el Censo Piloto, es la dificultad para identificar al jefe o jefa de hogar -persona que debe ser definida por los propios integrantes del hogar- o su innecesaria indagatoria en hogares unipersonales. Al respecto, se observó que los censistas estaban poco preparados para resolver estas situaciones y que no recurrieron a la figura de “persona de referencia” para facilitar la respuesta del informante y seguir adelante con la entrevista; también se sugirió por parte de los observadores que el DEP asumiera automáticamente la figura de jefe de hogar para aquellos integrantes de hogares con un único residente habitual. En cuanto al cuestionario de población, el Censo Piloto evidenció la necesidad de revisar los módulos que presentaban dificultades de comprensión por parte de entrevistados: ascendencia étnico-racial, educación, actividad laboral, salud, discapacidad y migración.

Las preguntas utilizadas para relevar la autoidentificación étnico-racial de la población – aplicadas ininterrumpidamente en los cuestionarios de la ECH desde el año 2006- fueron de las más criticadas por los observadores internacionales. Específicamente, los observadores mencionaron que en varios casos el concepto de ascendencia resultaba difícil de comprender por parte de la población, generaba confusión en varios informantes y, en varios casos, se confundía con nacionalidad (obteniendo respuestas del tipo “italiano”, “español” o “uruguayo”). Asimismo, constataron cierto grado de sorpresa en los censados al momento de formularle la pregunta, dando claras muestras de que la población uruguaya no está habituada a pensarse a sí misma en función de categorías étnico-raciales. Por último, en casos de personas con ascendencias múltiples, la indagatoria sobre la ascendencia “principal” no siempre fue bienvenida y en algunas situaciones los informantes se negaron a responderla, aduciendo que todas sus ascendencias tenían la misma importancia.

Por otro lado, se sugirió revisar la estructuración del módulo de educación, ya que se observó en campo que la indagatoria sobre años aprobados en cada nivel educativo resultaba extenuante para el informante y en muchos casos, difícil de responder por los otros integrantes del hogar. La exhaustividad del relevamiento (años por nivel) pretendía hacer más preciso el cálculo del total de años de instrucción de las personas pero, al mismo tiempo, aumentaba las chances de incurrir en mayores errores que preguntando directamente por el máximo nivel alcanzado y los años aprobados en el mismo. La pregunta “¿Finalizó el máximo nivel cursado?” también presentó problemas. Existió confusión en algunas situaciones, tanto en el censista como en el censado, ya que se respondió por el último año (grado) señalado y no por el nivel. Los censados respondieron que “sí” finalizaron porque asumían que lo hacían por el año (grado) y no por el nivel al cual éste pertenece (el último año aprobado).

Más allá de lo anterior, la educación formal es de las temáticas más complejas de relevar en una investigación estadística -aspecto que se corrobora al consultar con encuestadores, supervisores y críticos de la ECH- y generalmente surgen casos donde resulta difícil para los censistas clasificar un curso realizado como formal/no formal u obtener la descripción del curso/carrera realizado cuando se responde por miembros del hogar que no son hijos/as.

Otro módulo complejo por excelencia es el de actividad laboral. Más allá de que existe cierto acuerdo a nivel mundial de las preguntas a utilizar para captar la condición de actividad y describir el tipo de ocupación y la clase de actividad de las organizaciones donde la población está ocupada, la realidad es que levantar información de estas variables mediante encuestas y –especialmente- censos resulta una tarea ardua. El proceso de discusión de la cantidad de preguntas a incluir en este módulo, su formulación y las categorías de respuestas asociadas insumió buena parte del tiempo destinado a definir los contenidos del cuestionario de población. De la batería de preguntas aplicadas en el censo piloto, se constataron problemas para describir las tareas que realizan las personas en su ocupación principal y diferenciar las categorías de asalariado privado o cuenta propia y cuenta propia con o sin local/inversión.

El módulo de salud también recibió varias observaciones de los representantes internacionales de los institutos de estadística. Las dificultades centrales mencionadas fueron, por un lado, la de algunos informantes para responder bajo la consigna de “tiene derechos vigentes en...”, dado que buena parte de la población no comprendía las implicancias del concepto “derechos vigentes”. En segundo lugar, los observadores manifestaron que la batería de preguntas utilizadas demandaba excesivo tiempo e información de los entrevistados para responder si los integrantes del hogar tenían o no derechos vigentes en cada una de las instituciones de asistencia médica. En esta línea, y en tercer lugar, se observó que el grueso de los censados ignoraba si los derechos adquiridos – es decir, la cobertura médica con la que contaban- eran a través del Fondo Nacional de Salud (FONASA).

La investigación del fenómeno migratorio ocupaba un espacio significativo del cuestionario censal. Aparte de indagar por la existencia de emigrantes en cada uno de los hogares censados mediante un cuestionario específico, el módulo de migración aplicado en el cuestionario de población incluyó preguntas sobre la residencia en el extranjero por al menos un año, la duración de la residencia actual y la localidad/departamento/país de residencia anterior. Estas tres, junto a las preguntas tradicionales sobre el lugar de residencia al nacimiento, el año de llegada para nacidos en el extranjero y la residencia 5 años antes del censo, completaban la batería utilizada en el Censo Piloto y permitían profundizar en fenómenos de interés nacional como por ejemplo la migración de retorno. Más allá que para la amplia mayoría de las personas este módulo resultó sencillo y de rápida respuesta⁹, llamó la atención de los observadores internacionales lo ambicioso de la propuesta incluida en el cuestionario censal de Uruguay.

Sobre el funcionamiento en campo de las preguntas de migración, la redacción de la pregunta sobre el lugar de nacimiento (“¿En qué localidad o paraje pasó a vivir cuando nació?”) resultó algo confusa. Si bien se pretendió evitar que se responda la localidad o departamento donde estaba ubicado el hospital donde ocurrió el nacimiento, se aconsejó de parte de los observadores evaluar otras alternativas como preguntar el lugar de residencia de la madre al momento del nacimiento. Por otro lado, los censados en Montevideo confundían a veces la localidad con el barrio, aunque este problema logró atenuarse en el Censo Piloto -si se lo compara con la Prueba Piloto 2009-2010- al incluir en la pregunta la referencia a la localidad o paraje de residencia. Por último, se observaron casos en los que el informante ignoraba la localidad en que nació o vivió otro integrante del hogar y, por defecto, registraba la ciudad capital de departamento.

En materia de discapacidad, tema nuevo en el cuestionario censal, se relevó la existencia de dificultades permanentes en siete dominios: visión, audición, movilidad tanto para en miembros superiores como en miembros inferiores, funcionamiento cognitivo, cuidado personal y comunicación. En el sistema de captura en el DEP los dominios de la discapacidad eran indagados mediante dos preguntas. La primera relevaba la existencia de dificultades de tipo estructural en la dimensión abordada y, en ese caso, la segunda preguntaba el grado de dificultad (alguna dificultad, mucha dificultad o no puede hacerlo). El Censo Piloto demostró que la estructuración de este módulo no era la más eficiente, ya que para responder cada una de las preguntas el censista debía pasar por varias pantallas en el DEP. Además, aplicar las siete preguntas resultaba cansador, tanto para el censista como para el informante, siendo que algunas (como por ejemplo, comunicación interpersonal) incluso generaban confusión y no provocaban respuestas rápidas.

Para terminar, resta mencionar algunas otras cuestiones sobre el funcionamiento del cuestionario censal durante el Piloto. Primero, el funcionamiento del cuestionario electrónico presentó una rigidez importante como producto de las reglas de crítica y consistencia cargadas en el dispositivo portátil. Al detectar “posibles” inconsistencias u omisiones de información que pueden ocurrir por desconocimiento e ignorancia del informante (por ejemplo, fecha de nacimiento, cantidad de hijos nacidos vivos, localidad de residencia anterior, años aprobados en educación formal, etc.) o porque no fueron previstos como casos posibles a nivel teórico, el sistema no permitía continuar con la entrevista y en algunos casos ello obligó a tener que suspender la entrevista y reiniciarla otro día. Los observadores comentaron que tal rigidez perjudicaba la celeridad del trabajo en campo y además podría conducir a respuestas forzadas y la omisión del registro de fenómenos emergentes o poco frecuentes, e incluso recomendaron evaluar la posibilidad de incluir la opción “ignorado” en algunas preguntas del cuestionario de población.

⁹ Las personas que habían nacido y vivido siempre en Montevideo debían responder tan sólo dos preguntas: lugar de nacimiento (respuesta: “en esta localidad”) y duración de la residencia actual (respuesta: “siempre vivió aquí”).

1.5. Nuevos ajustes y versión final del cuestionario

El Censo Piloto realizado en octubre de 2010 arrojó como conclusión fundamental la necesidad de reducir los tiempos de la entrevista, en la medida que se constató una duración excesiva.

Entre los argumentos principales manejados para reducir los cuestionarios censales, se consideró la complejidad del Proyecto Censos, que incorpora una amplia gama de innovaciones metodológicas y tecnológicas y por tanto se evaluó que resultaba preferible disponer de un cuestionario más acotado que asegurara una determinada calidad en la información recolectada. Se evaluó asimismo que la reducción de los tiempos de la entrevista presentaba como ventaja la simplificación de la implementación de otras actividades críticas del censo, tales como los contenidos de manuales, la estrategia de capacitación, la definición de reglas de crítica y consistencia, la campaña de sensibilización y difusión, etc.

En este marco, se diseñó una estrategia de reducción y simplificación del contenido de los cuestionarios censales que consistió en tres tipos de procedimientos: (i) eliminación de preguntas o módulos de preguntas; (ii) modificación de preguntas o módulos de preguntas; (iii) agregación/ unión de preguntas.

Se presenta a continuación una descripción sintética de los cambios realizados en los cuestionarios de Vivienda, Hogares y Población. Como se puede observar, la decisión de eliminar algunas preguntas del cuestionario se basó en tres factores fundamentales: (i) el no constituir temas centrales del manual de recomendaciones censales de Naciones Unidas; (ii) no registrar antecedentes en los censos anteriores y (iii) la posibilidad de obtener información idéntica o similar utilizando fuentes alternativas (ECH o registros).

Ajustes al cuestionario de Vivienda realizados luego del Censo Piloto		
Preguntas eliminadas	Preguntas modificadas	Agregación de preguntas
<p>Problemas graves en la vivienda. Justificación:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) No registra antecedentes en los censos nacionales ni aparece recomendada internacionalmente. 2) Alto costo (se indaga por la existencia de problemas graves en 4 aspectos). 3) Las respuestas son subjetivas 4) La investigación de estas características se incorpora a la ECH 2011 con mejor nivel de desagregación. <p>Cantidad de habitaciones en la vivienda. Se transfiere la pregunta al cuestionario de hogares, de modo de disponer la información sobre habitaciones totales y habitaciones para dormir para las mismas unidades de análisis. Así se evitan errores generados por el uso compartido de habitaciones por más de un hogar en la vivienda.</p>	<p>En condición de ocupación, se incluye una categoría "Desocupada-Vacante" para los casos de viviendas habitables y desocupadas que, por decisión de sus dueños o por trámites judiciales, no están disponibles en el mercado.</p> <p>Se restringe la pregunta de nombre de barrio o paraje a las viviendas particulares y se la ubica al final del cuestionario de vivienda</p> <p>En las preguntas sobre materiales de la vivienda (techos, paredes y pisos) se instruye a los censistas para no leer las opciones de respuesta a los entrevistados</p> <p>La pregunta sobre medios de alumbrado eléctrico se deja de respuesta única. Para implementar este cambio, se modifica la formulación y se incluye una opción "No tiene" entre las categorías de respuesta.</p> <p>Se cambia la formulación de la pregunta utilizada para identificar al total de hogares en la vivienda, de modo de facilitar su comprensión por parte de los entrevistados.</p>	<p>Se colapsa tipo de vivienda particular y tipo de vivienda colectiva en una sola pregunta (eliminando la pregunta filtro de tipo de vivienda) y se indica al censista que debe registrar la opción correcta sin necesidad de formular la pregunta.</p>

Ajustes al cuestionario de Hogares realizados luego del Censo Piloto	
Preguntas eliminadas	Preguntas modificadas
<p>Disposición de residuos sólidos. Si bien se trata de una temática recomendada para ser incluida en los Censos, se recomendó su inclusión en la ECH, donde se puede tratar con mayor profundidad el tema (posibilidad de realizar más de una pregunta)</p> <p>Bienes de confort y equipamiento del hogar. Ante la necesidad de reducir la lista de bienes de confort indagados, se eliminan las preguntas de tenencia de lavavajillas, equipo de aire acondicionado, conexión de TV por abonados y tipo de conexión a Internet. Se elimina asimismo la pregunta sobre servicio doméstico (considerando que genera reticencia por parte de los entrevistados)</p> <p>Módulo de emigración internacional. Se eliminó del cuestionario debido a que es un tema emergente pero no central de las recomendaciones internacionales, y como tal no fue incluido en censos anteriores. Además tiene como limitación que no se captan a los hogares en los que emigraron la totalidad de sus miembros (Macadar, 2009; Maguid, 2009). De todas maneras debido a la importancia y falta de información sobre el tema se sugirió su incorporación para una edición de la ECH, en la que se podría indagar con mayor detalle que en un censo aspectos tales como la caracterización de los emigrantes recientes según variables socioeconómicas: nivel educativo, comparación de ocupación actual y antes de emigrar, etc.</p>	<p>Bienes de confort y equipamiento del hogar. En todas aquellas preguntas en las que se indagaba por tenencia (sí o no) y luego por cantidad, se cambia la presentación consultando directamente por cantidad (en caso de no tener se debe registrar directamente 0).</p>

Ajustes al cuestionario de Personas realizados luego del Censo Piloto	
Eliminación de preguntas	Modificación de preguntas
<p>Migración. Se eliminan preguntas de residencia alguna vez en el exterior para nacidos en Uruguay y año de retorno. Justificación: el retorno no es un tema central de las recomendaciones internacionales ni ha sido incluido en otros censos. No obstante, en función de la importancia del tema para Uruguay se recomienda su inclusión en próximas ediciones de la ECH, ya que dicha fuente es suficiente para obtener una estimación precisa de la magnitud del retorno a nivel nacional.</p> <p>Educación. Se elimina la consulta por años aprobados en cada nivel, pasándose a indagar solamente por el nivel más alto cursado y los años aprobados en ese nivel.</p> <p>TIC. Se elimina las preguntas de utilización a nivel de personas y se incluye la consulta sobre acceso a celular, PC e Internet en el cuestionario de hogares. Justificación: 1) la medición del uso de TIC en Personas es un tema emergente, a nivel internacional se recomienda incluir como máximo la pregunta de</p>	<p>Ascendencia étnico-racial. Se agrega solicitar especificación cuando se responde "Otro", tal como se hace en la ECH. Se modifica la redacción de la pregunta "¿Cuál considera principal de las declaradas?" a "¿Cuál considera la principal?" y se agrega la opción "Ninguna".</p> <p>Educación. Se restringe la pregunta sobre analfabetismo para personas de 10 años o más que nunca asistieron o aprobaron menos de 4 años de primaria.</p> <p>Actividad laboral. En la pregunta de categoría de ocupación se colapsan las categorías de "cuenta propia" en una única categoría, atendiendo a los siguientes argumentos: (1) en muchos casos resulta difícil la diferenciación en estas subcategorías ya que no es clara la frontera de local/inversión; (2) no existen antecedentes censales de esta desagregación; (3) la ECH cuenta con esta información desagregada y es una investigación con cobertura nacional.</p> <p>Se modifica la redacción de la pregunta sobre quehaceres del hogar eliminando la palabra</p>

<p>uso de Internet (Argentina es el único país de la región que lo incluye, pero en el cuestionario ampliado). 2) La ECH ya mide el uso de TIC en Personas. 3) La inclusión de las consultas sobre acceso a celular, PC e Internet en Hogares permitirá disponer de indicadores para áreas pequeñas.</p> <p>Salud.</p> <p>Se elimina el módulo atendiendo a dos motivos: primero, que la información se recoge a través de registros y la ECH; segundo, no es un tema recomendado internacionalmente para los censos ni se incluyó en censos anteriores a 1996.</p> <p>Fecundidad.</p> <p>Se elimina pregunta sobre hijos fallecidos. Durante el Censo Piloto los censistas encontraron que resulta una pregunta extremadamente incómoda para las mujeres que perdieron hijos y que ello afecta el desarrollo posterior de la entrevista. Por otro lado, se constató que no siempre es posible la consistencia de las tres primeras preguntas de fecundidad. Los hijos nacidos vivos fallecidos se calculan a partir de los hijos sobrevivientes y, a partir de ello, se pueden elaborar las estimaciones indirectas de la mortalidad infantil.</p> <p>Discapacidad.</p> <p>Se eliminan tres preguntas que corresponden a dominios de la discapacidad no centrales según las recomendaciones internacionales (movilizar brazos y/o manos; leer, escribir y/o calcular; cuidado personal).</p>	<p>“principalmente” ya que este concepto genera reticencias y dificultades en campo.</p>
--	--

2. Marco conceptual y metodológico del Censo de Viviendas, Hogares y Población 2011

2.1. Residencia habitual: antecedentes, recomendaciones internacionales y definición del censo 2011

La definición de la residencia habitual de las personas es un tema crucial en los censos de población que se realizan bajo la metodología de derecho, ya que determina el volumen de la población que habrá de contabilizarse por área geográfica. Sin embargo, el tema no ha sido lo suficientemente debatido y consensado entre las oficinas nacionales de estadística y organismos internacionales como para alcanzar una definición armonizada. De todas maneras, como insumos técnicos para conceptualizar y operacionalizar la residencia habitual en el censo de población 2011 se revisó la experiencia nacional e internacional en el tema, así como las recomendaciones formuladas por agencias especializadas de las Naciones Unidas.

Esta sección comienza discutiendo las dificultades de medición del concepto residencia habitual, para posteriormente describir las recomendaciones internacionales en la materia, así como algunos antecedentes nacionales (Censo 2004 - Fase I y Encuesta Continua de Hogares) e internacionales especialmente relevantes. Concluye describiendo la definición de residencia habitual adoptada por el censo de población 2011, incluyendo la resolución de dónde deben ser censadas las personas con múltiples residencias y otros casos especialmente complejos.

2.1.1. Las dificultades para medir el concepto de residencia habitual

El concepto de residencia habitual, en tanto lugar único y de fácil individualización, ha sido puesto en cuestión desde la demografía hace ya casi tres décadas. Con referencia a las sociedades occidentales de fines del siglo XX, Courgeau (1980) señala que la definición de un lugar de residencia único puede no ser evidente. Observando los distintos tipos de desplazamientos que parte importante de los individuos de las poblaciones realizan en forma frecuente y que implican estadías variables en diversos lugares en el entorno de un espacio relativamente delimitado (por motivos familiares, de estudio, de trabajo, de salud, etc.), el autor introduce el concepto de “espacio de vida” como sustitutivo del punto de referencia único para la residencia habitual. Dentro de este “espacio” el individuo puede llegar a ocupar más de una vivienda, aunque el cambio entre ellas puede no llegar a significar una “migración” con el significado de “cambio de residencia habitual”. En este sentido define las migraciones como “un cambio en el espacio de vida”.

La riqueza conceptual de las reflexiones de este autor, si bien ponen a la luz la extrema complejidad de la movilidad de las poblaciones humanas en las sociedades modernas, no han logrado tener su correlato en el campo metodológico y operativo de las encuestas a la población, y particularmente de los censos, seguramente por la complejidad que del punto de vista operativo se introduciría.

En la actualidad las observaciones de Courgeau cobran más relevancia si se consideran los cambios recientes en los patrones de movilidad originadas por los procesos de globalización, desarrollo de las comunicaciones y transportes y transnacionalización de espacios económicos. La consecuencia de estos procesos es el surgimiento de patrones de movilidad más flexibles, dinámicos y reversibles que cuestionan al concepto tradicional de residencia habitual (INDEC, 2007). Es decir que en este contexto de creciente movilidad de las poblaciones occidentales del siglo XXI, los censos y las encuestas de población han seguido utilizando el mismo concepto restrictivo de “residencia habitual” como lugar único en el espacio.

En consecuencia, debido a esta limitación, los censos de población deben especificar a qué punto único posible del espacio de vida de las personas refiere el término “residencia habitual”. Esta elección no es -sin embargo- indiferente desde el punto de vista de los intereses de los usuarios a los cuales habrá de servir el censo.

Refiriéndonos exclusivamente al lugar donde las personas viven y pernoctan, para el censo que se oriente principalmente a los responsables de definir políticas y acciones a nivel local o -entre otros no menos importantes- a los prestadores públicos o privados de una parte significativa de servicios cotidianos a las personas, necesariamente el “lugar adecuado” habrá de ser el lugar en el que las mismas viven la mayor parte del tiempo.

Alternativamente, si se requiere una mejor aproximación a la composición de los hogares particulares en tanto unidades familiares o domésticas que desarrollan estrategias familiares de distribución de recursos o demandan servicios, etc., el “lugar adecuado” habrá de ser el lugar donde las personas cohabitan con su familia.

Para la mayor parte de la población esta disyuntiva no existe, dado que ambos lugares coinciden en el espacio. Sin embargo, para otro conjunto no despreciable de personas ello no es así. Para estos tipos de casos, el censo -de acuerdo a la definición de “residencia habitual” que establezca- optará por el “lugar adecuado” donde se habrán de contar las personas, a partir de la respuesta de los informantes.

La presencia del concepto de “residencia habitual” no ha podido ser evitada en censos y encuestas por constituir un necesario punto de referencia para la investigación de las migraciones. Aún más trascendente se torna este concepto en el contexto de los censos de “derecho” o “de jure”, en tanto no sólo puede condicionar la calidad de los datos puntuales relevados sino también la calidad total del censo debido a los niveles relativos de omisión y

duplicación de personas, que pueden sucederse debido a una errónea o diversa interpretación del concepto por parte de la población, con respecto a las definiciones técnicas impuestas para el relevamiento en cuestión.

Más allá de la perfección de las definiciones, los instructivos y los instrumentos de relevamiento, debe tenerse en cuenta que en un censo por entrevista directa –salvo por la difusión previa que se realice a la población– el único mensaje que reciben las personas para luego expresar su respuesta, es el texto de la pregunta concreta incluida en el formulario. Por más extensos y exigentes que sean los instructivos que compongan la capacitación de los entrevistadores del censo, éstos sólo juegan un papel en el caso que el entrevistado manifieste una duda al respecto.

De lo anterior puede deducirse que el contenido y la redacción de las preguntas son fundamentales para conducir a las personas a interpretar el concepto de “residencia habitual” y responder de acuerdo a lo que establezcan los responsables de los censos.

A este respecto se destacan las dificultades a las que éstos se enfrentan en esa tarea. Por un lado, se indica que “residencia habitual” no es un término de utilización frecuente, por lo que para su interpretación por parte de los entrevistados se requiere conciliar ese término técnico con otros conceptos más familiares como: domicilio, hogar, alojamiento, dirección, todos ellos con posibles connotaciones diferentes (Cork y Voss, 2006).

Por otra parte, el propio término “residencia” en muchos países tiene una definición con propósitos administrativos, cuya vinculación con el concepto de “residencia” habitual que se pretende que el respondiente aplique para dar su respuesta en el censo, se encuentra, muchas veces, mediada por distintas situaciones legales.

Las consecuencias derivadas de todas las dificultades antes señaladas en un censo de población habrán de conducir a la duplicación y fundamentalmente, aumentar los niveles de omisión que, por otras razones, pueden producirse en la contabilidad censal de personas.¹⁰

En función de esta problemática es que se tornó necesario tender hacia una definición armonizada de residencia habitual, para lo cual el primer paso consistió en acudir a las recomendaciones formuladas por los organismos internacionales especializados: la División Estadística de Naciones Unidas y la Oficina Estadística de la Comunidad Europea. Estas recomendaciones se revisan en la próxima sección.

2.1.2. Recomendaciones Internacionales

Naciones Unidas/Comisión Económica Europea (UNECE)

En 1998 la Comisión Económica para Europa de Naciones Unidas (United Nations Economic Commission for Europe) y la Oficina Estadística de la Comunidad Europea (EUROSTAT) plantearon un conjunto de sugerencias para la definición de residencia habitual en los censos de población de la ronda de 2000. Estas sugerencias explícitamente vincularon la definición de residencia habitual con el concepto del lugar donde la persona pernocta diariamente para su descanso nocturno (UNECE, 1998: 10-11).

En dicho manual de recomendaciones se subraya que si bien la gran mayoría de personas no tendrá dificultades para definir su lugar de residencia habitual, existen varios casos especialmente dificultosos que merecen ser analizados en detalle. Estos casos problemáticos son (UNECE, 1998: 12):

¹⁰ Análisis realizados para el censo del año 2000 de EEUU indican que la principal omisión no provino de la falta de cobertura de algunas viviendas o áreas completas de relevamiento, sino fundamentalmente de integrantes de hogares encuestados que, por una u otra razón fueron excluidos de los mismos (citado en Cork, Daniel L. and Voss Paul R. , op.cit.)

Personas que tienen más de una residencia, por ejemplo: una casa en la ciudad y una casa en el campo.

Estudiantes que viven en un centro de estudio o en una residencia universitaria, como inquilinos en un hogar o como hogar unipersonal durante una parte del año y en otro lugar durante las vacaciones;

- a. Personas que viven fuera de sus hogares durante la semana y regresan los fines de semana;
- b. Personas en servicio militar obligatorio;
- c. Miembros de las Fuerzas Armadas que viven en un establecimiento o campamento militar pero que tienen una residencia particular en otro domicilio;
- d. Personas que estuvieron internas en un hospital, institución de bienestar social, prisión, etc., por un tiempo suficientemente prolongado como para debilitar los lazos con sus residencias anteriores, a las que eventualmente podrían volver.
- e. Personas que han permanecido por algún tiempo en el lugar donde fueron relevadas pero que no se consideran residentes de este lugar ya que tienen la intención de regresar al lugar donde residían anteriormente en algún momento futuro.
- f. Personas que se han mudado recientemente y que no sienten que han vivido allí un tiempo suficiente como para declararlo como su lugar de residencia habitual – esto puede aplicarse particularmente a inmigrantes extranjeros.
- g. Personas que han salido del país temporalmente pero que esperan regresar después de algún tiempo; (...)
- h. Nómades, personas sin hogar y sin techo, vagabundos y personas sin concepto de residencia habitual.

El tratamiento recomendado para los casos problemáticos (a) hasta (i) es considerar como residencia habitual el lugar donde pernoctan la mayor parte del tiempo, salvo en los casos de personas unidas y/o con hijos, en los que la residencia habitual debe ser el lugar en el que pasan la mayor parte del tiempo con su familia. Por su parte, los casos agrupados en la categoría (j) deben ser tratados como residentes habituales del lugar en el que son enumerados. Finalmente, respecto a la población institucional (item f) se aclara que las personas que usualmente son miembros de hogares particulares pero que están viviendo en instituciones sólo son excluidas del hogar particular cuando la ausencia es superior a un año (UNECE, 1998:42).

En cualquier caso, el manual de UNECE subraya que el tratamiento de todos los casos debe ser explicitado en las instrucciones del censo, y en la medida de lo posible, deben ser planteadas reglas objetivas para la solución de los casos complejos (UNECE, 1998: 12).

En 2006 se publicó una versión actualizada de las recomendaciones de la UNECE, orientadas a la ronda censal de 2010. Al igual que en el manual de 1998, se subraya la necesidad de establecer reglas objetivas para lidiar con los casos problemáticos y dejar sentados los criterios adoptados en las instrucciones y en la divulgación de resultados (UNECE, 2006: 37).

La regla general que se sigue para determinar el lugar de residencia habitual de las personas es que éste es el lugar donde la persona pernocta la mayor parte de los días de la semana. En la mayoría de los casos la aplicación de este criterio no presenta dificultades; sin embargo, existen algunas situaciones especiales en las que la definición antedicha presenta problemas. El tratamiento convencional recomendado para estas situaciones es el siguiente (UNECE, 2006: 36):

- Las personas que trabajan durante la semana laboral fuera de su hogar familiar y que retornan los fines de semana deberían ser consideradas como residentes habituales de su hogar familiar, sin importar donde se localice.
- Los estudiantes de nivel primaria y secundario que se encuentran fuera de su hogar familiar durante el período escolar deberían ser considerados como residentes habituales de su hogar familiar, sin importar donde se localice éste.
- Los estudiantes de nivel terciario que se encuentran fuera de su hogar familiar deberían ser considerados como residiendo habitualmente en el lugar donde se encuentran (sea dentro o fuera del país), sin importar si se trata de un internado o un hogar particular. Sin embargo, de forma excepcional se subraya que cuando el lugar de estudios es dentro del país, el lugar de residencia habitual puede ser considerado el hogar familiar.
- Una institución debe ser considerada el lugar de residencia habitual cuando las personas han pasado, o probablemente pasen, al menos 12 meses. Ejemplos que quedan incluidos en esta situación son los pacientes de hospitales, ancianos en casa de salud, personas reclusas en cárceles o centros de rehabilitación juveniles.
- Cuando una persona vive regularmente en más de una residencia durante el año, la residencia habitual es aquella en la que vive la mayor parte del año.
- La regla general en relación a donde pernocta la mayor parte de la semana aplica a las personas que se encuentran haciendo servicio militar, así como a los miembros de las fuerzas armadas que viven en bases o campamentos.
- El lugar de empadronamiento debe ser considerado como el lugar de residencia habitual de las personas sin techo, nómadas, etc. (y todas aquellas personas sin concepto de residencia habitual)
- Un niño que alterna su residencia entre dos hogares (por ejemplo, después de la separación de sus padres), debe ser considerado en el hogar donde duerme la mayor parte de la semana. Si pasa la misma cantidad de tiempo en cada hogar, debe ser empadronado en el lugar donde pernoctó la noche anterior al censo.

Sobre la base de la definición de residencia habitual antedicha, personas habitualmente residentes en el lugar de empadronamiento pero ausentes, o que se espera que estén **ausentes, al momento del censo por menos de un año**, serán considerados **residentes habituales temporalmente ausentes**.

Principios y Recomendaciones de la División Estadística de Naciones Unidas¹¹

La edición más actualizada del manual de recomendaciones de Naciones Unidas para los censos de población y viviendas (Revisión 2, año 2006) introduce modificaciones significativas en el tratamiento del concepto de residencia habitual, tendientes a dar una mayor precisión al mismo de cara a la ronda de censos 2010. De hecho, un documento de Naciones Unidas del año 2004 reconocía que las recomendaciones formuladas para la ronda 2000 debían mejorarse y tender hacia una definición de un límite temporal para la definición de residente habitual (UNSD, 2004:3)¹².

¹¹ Buena parte de la síntesis que se presenta en esta sección se extrae de INDEC (2007; 5-6).

¹² La edición anterior del manual de recomendaciones data de 1997 y definía el lugar de residencia habitual como el *“lugar geográfico donde la persona censada reside habitualmente”*. Considerando las dificultades operativas para aplicar esta definición en ciertos grupos, tales recomendaciones se limitaban a aclarar que el tratamiento de los casos especiales debe ser especificado en los instructivos respectivos (Cork y Voss; 2006: 305).

En este sentido, la Revisión 2 fija parámetros temporales para la aplicación del concepto de residencia habitual y se detallan cuáles son los grupos poblacionales más propensos a presentar dificultades en la definición del concepto. Además, se establece como criterio de solución para los cambios ambiguos, indagar las intenciones que poseen estas personas respecto de su lugar de residencia habitual.

En la Revisión 2 se define a la residencia habitual como el lugar en el cual la persona vive en el momento del censo o ha vivido allí por un determinado tiempo o tienen la intención de vivir allí por un determinado tiempo. Con respecto al período de referencia para definir la residencia habitual, se propone optar entre dos criterios: (1) definirla como el lugar en el que la persona ha vivido continuamente la mayor parte de los doce meses o se propone vivir allí por lo menos seis meses; (2) definirla como el lugar en que la persona ha vivido continuamente por lo menos los últimos doce meses o se propone vivir allí por lo menos doce meses.

El manual subraya que si se trata de censos de derecho, es recomendable elaborar instrucciones explícitas que sirvan para resolver las situaciones difíciles de clasificar relativas a: (1) las personas que se encuentran temporalmente ausentes que residen en el hogar; (2) las personas que están temporalmente presentes y que no son residentes; (3) las personas que tienen más de una residencia.

También se mencionan dos grandes casos paradigmáticos sobre los que el censo debe realizar un tratamiento especial. En primer lugar, los estudiantes internados y que viven en las universidades fuera de sus hogares familiares. En segundo lugar, las personas que trabajan fuera de sus viviendas familiares. En este último grupo se encuentran a su vez una diversa gama de situaciones:

Personas que pasan la semana laboral (5 días) en áreas próximas a su trabajo y los fines de semana o días feriados, en sus residencias familiares

Trabajadores que viajan constantemente por diferentes lugares tales como marinos, camioneros, consultores de estadías cortas.

Trabajadores que pasan períodos largos o que en forma semi-permanente están asignados a un área lejos de sus viviendas familiares. En muchos casos trabajadores son los que están a cargo de la manutención económica de su familia remitiendo a ella parte de su salario.

Por otra parte, al igual que el manual de la UNECE, la Revisión 2 del de Naciones Unidas también plantea que las personas que se mueven frecuentemente y no tienen un lugar de residencia habitual deben ser empadronadas en el lugar donde se encuentran en el momento del censo.

2.1.3. La experiencia nacional e internacional

La residencia habitual en los países de la región durante los censos de derecho de la ronda del 2000¹³

Un trabajo de INDEC (2007) recopiló la experiencia en materia de medición de la residencia habitual de trece países de la región que efectuaron censos de derecho en la ronda 2000: Brasil (2000), Cuba (2002), Colombia (2005-2006), Costa Rica (2000), El Salvador (2007), Guatemala (2002), Haití (2001), Honduras (2003), México (2000), Nicaragua (2005), República Dominicana (2002), Uruguay (Censo 2004 – Fase I) y Venezuela (2001). De esta muestra de trece países, no se pudo acceder a la definición de residencia habitual adoptada por tres (Haití, Honduras y República Dominicana).

¹³ Esta sección en buena medida ha sido elaborado en base al trabajo de INDEC (2007), op. cit, sección 1.4. “La medición de la residencia habitual en los países de América Latina y el Caribe durante la ronda de los censos del 2000”. También se consultaron los cuestionarios de los doce países latinoamericanos y caribeños reseñados.

Una de las diferencias más significativas en la definición de residencia habitual adoptada refiere a la especificación de una referencia temporal, tal como recomienda la Revisión 2 del Manual de Naciones Unidas. En Colombia, Costa Rica, El Salvador y Nicaragua, se incluyó una referencia temporal de seis meses, mientras que Brasil aplicó un período de doce meses. Por su parte, los restantes países no aplicaron una referencia temporal.

Debe tenerse en cuenta como atenuante para explicar la no especificación de una referencia temporal, que el manual de recomendaciones de Naciones Unidas para la ronda de 2000 (Revisión 1) no incluía una recomendación en tal sentido, a diferencia de la Revisión 2 orientada a la ronda de censos 2010.

Ahora bien, cabe destacar que aún en el caso de los países que en la ronda 2000 definieron una referencia temporal, éstas no siempre se explicitaron en las preguntas o instrucciones del cuestionario.

Otro aspecto significativo refiere a la indagación de la residencia habitual en el cuestionario. En este sentido, si bien todos los países incluyeron un ítem en el cuestionario de hogar que sirve a los efectos de elaborar la lista de todos los integrantes del hogar, existen diferencias significativas en: (i) la redacción de la pregunta introductoria de la lista y (ii) la existencia de instrucciones y/o de preguntas de control de la omisión o duplicación de población¹⁴.

Respecto del momento censal, Brasil, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala y Honduras hicieron coincidir el primer día del lanzamiento del operativo con la fecha de referencia del censo. Por el contrario, Colombia, México, Nicaragua y Venezuela (al igual que Uruguay) contaron a las personas tomando un momento censal móvil conforme iba transcurriendo el operativo. De todas maneras, en estos últimos países se estableció una fecha fija considerada como el día oficial del censo. El documento de INDEC (2007) recuerda en este sentido que *“la Revisión 2 recomienda para los países que adoptan este criterio, que la fecha oficial del censo coincida con el día que corresponde a la mitad del período de relevamiento, o bien con el día en que se cuente a la mitad de la población”*.

En cuanto a la duración del operativo, Brasil, Costa Rica y Venezuela realizaron sus censos en cuatro, tres¹⁵ y dos meses respectivamente; mientras que Cuba, El Salvador, Guatemala, Honduras, México y Nicaragua lo efectuaron en no más de quince días. Colombia, por su parte, implementó su censo en un año.

Las Pruebas Pilotos de Argentina tendientes a evaluar la implementación de un censo de Derecho¹⁶

El INDEC ha venido analizando desde hace varios años la posibilidad de modificar la metodología del censo argentino, pasando de un censo de hecho a uno de derecho. Los argumentos centrales para tender a un cambio de metodología han estado basados en las

¹⁴ Según el INDEC (2007: 8-9): *“El Salvador y Uruguay incorporaron en el cuestionario instrucciones muy detalladas sobre cómo proceder en casos “especiales”. Costa Rica, República Dominicana, Brasil Honduras, México y Nicaragua también incorporaron instrucciones aunque más escuetas (en general se incorpora una advertencia sobre no olvidar a las personas temporalmente ausentes así como también una aclaración sobre donde censar a los empleados domésticos). Por su parte, Colombia, Nicaragua, República Dominicana y Venezuela utilizaron una pequeña batería de preguntas de control. Colombia y Venezuela indagaron específicamente sobre la doble residencia, el resto de los países sobre las personas temporalmente ausentes. Casi todos los países consultados incluyeron advertencias en sus documentos metodológicos para tratar las situaciones difíciles de clasificar. Algunos, como Brasil, Colombia, Cuba, El Salvador, Guatemala, Uruguay y Venezuela, detallaron cada uno de los casos paradigmáticos que se podían presentar, dadas sus características geográficas, culturales y socio-políticas vigentes al momento del censo”*.

¹⁵ De acuerdo al INEC, *“(…) la mayor parte de la recolección de los datos se realizó durante la última semana de junio, aunque fue necesario efectuar entrevistas pendientes durante los tres meses siguientes”* (2002:17).

¹⁶ Este punto resume las ideas centrales vertidas en la sección 1.5 *Hacia un Censo de Derecho*, INDEC (2007), op. cit.

dificultades operativas que acarrea el censo de hecho, principalmente en términos de los recursos humanos necesarios para realizar el censo en un solo día y las dificultades para paralizar las actividades laborales del país.

Para evaluar la posibilidad de cambio de metodología, el INDEC realizó diversas pruebas piloto en las que se aplicaron alternativamente dos conceptos operacionales sobre residencia habitual: uno basado en un período de referencia largo (6 meses) y otro en uno corto (la mayor parte de la semana).

Como resultado de las pruebas, se alcanzaron las siguientes conclusiones:

1. Tomar un período de referencia más largo (6 meses) resultaba más cercano al concepto de habitualidad que tiene la población, sin embargo éste no era eficiente para determinar con claridad dónde censar a las personas con doble residencia.
2. Considerar un período de referencia corto era más eficiente para determinar el lugar dónde censar a las personas con doble residencia porque se podía aplicar una indicación precisa (por ejemplo, definirlo como el lugar donde pernoctan al menos cuatro días de la semana).
3. La definición con un período de referencia corto no era muy adecuada para determinar el lugar de enumeración de las personas temporalmente ausentes. De todas maneras, esta definición fue la que mejor funcionó porque permitió resolver más claramente la condición de residencia en áreas de mayor movilidad.
4. Es conveniente incorporar en el cuestionario preguntas de control, con el fin de no dejar en manos de los censados y los censistas el concepto de residencia habitual.
5. La inclusión de la fecha de referencia del censo en la pregunta principal que indaga por las personas que residen habitualmente en el hogar, causó mayor confusión, porque se comprobó que referenciar la residencia a una fecha puntual generaba contradicción con el concepto de habitualidad.

Finalmente, bajo la consideración de que el censo de derecho no garantizaba el principio de sencillez operativa, el INDEC terminó inclinándose por mantener la metodología de censo de hecho en el Censo 2011¹⁷, pero se subrayó que se debieran poner los esfuerzos necesarios para transitar hacia el censo de derecho en la década siguiente.

La experiencia uruguaya en materia de definición de residencia habitual: Censo 2004 – Fase I y la Encuesta Continua de Hogares

El Censo 2011 es el primer censo de derecho de la historia uruguaya. Sin embargo, existe el antecedente del recuento censal del año 2004 (Censo 2004-Fase I), donde por primera vez se empadronó a la población según el lugar donde vivía habitualmente, modificando el criterio adoptado hasta el censo de 1996, mediante el cual se censaba a la población según el lugar donde había pernoctado la noche anterior (censo de hecho).

En el Manual del enumerador del Censo 2004-Fase I se ensaya la siguiente definición de residente habitual: *“por habitual se entiende que alguien reside en forma prácticamente permanente en esa vivienda (particular o colectiva), aún cuando pueda ausentarse ocasionalmente por motivos de negocios, viaje, salud, estudio, trabajo, etc.”*. A diferencia de las recomendaciones de la Revisión 2 del Manual de Naciones Unidas, formuladas en 2007,

¹⁷ La decisión final fue tomada en reuniones con expertos que se mantuvieron entre fines de 1998 y principios de 1999, en las que se presentó la evidencia empírica relevada hasta ese momento, relativa tanto a los aspectos conceptuales como los operativos. En la decisión final fueron ponderados más las dificultades operativas. En particular, fue subrayado el problema de que no se llegó a identificar un perfil de recurso humano que pudiera reemplazar a los docentes en la tarea censal, ya que éstos no reunían el requisito de disponibilidad para trabajar durante varios días hábiles de la semana.

no se establece una referencia temporal de 6 o 12 meses, tal como hacen los censos de Brasil (2000), Colombia (2005-2006), Costa Rica (2000), El Salvador (2007) y Nicaragua (2005)¹⁸.

Las preguntas del cuestionario del Censo 2004-Fase I que vuelven operativa la definición son: “¿Aquí está viviendo alguien en forma habitual?”, “¿Cuántas personas en total, incluyendo niños y recién nacidos viven habitualmente en este hogar?”.

Asimismo, en el manual del enumerador se aclara que son registradas en la vivienda todas las personas que residen habitualmente en la vivienda pero que se encuentran temporalmente ausentes (por razones de negocios, vacaciones, turismo, trabajo, cumpliendo servicios de guardia o vigilancia, estudio –mientras no se encuentren en régimen de internado–, internación en un centro de salud). Asimismo se incluye en este grupo a los que: (i) se encuentran temporalmente embarcadas; (ii) extranjeros que están viviendo en el país en forma habitual; (iii) personas que viven habitualmente en el hogar colectivo. El manual aclara que esta última categoría comprende a las personas que permanentemente viven en un hotel o similar, enfermos crónicos en hospitales, ancianos, estudiantes y religiosos en régimen de internado permanente y peones que viven con otros en establecimientos agropecuarios.

En cambio, el instructivo aclara que no corresponde censar en la vivienda a las personas que se encuentran ocasionalmente ni tampoco a las personas que manifiestan ya haber sido censadas en otro lugar¹⁹.

En otro orden, cabe destacar que en el Conteo 2004 se contaron a las personas tomando un momento censal móvil conforme iba transcurriendo el operativo. Esta metodología fue adoptada por Colombia (2005-2006), México (2000), Nicaragua (2005) y Venezuela (2001).

El otro antecedente relevante que existe en Uruguay para evaluar en campo el problema de la definición de residencia habitual es la Encuesta Continua de Hogares (ECH). En el manual de la ECH 2009 pueden leerse los siguientes criterios que sirven para identificar a las personas residentes habituales del hogar encuestado:

Son miembros del hogar:

- Personas que residen habitualmente en el hogar y que se hallan presentes.
- Personas que habitualmente residen en el hogar pero que están ausentes temporalmente, por vacaciones, visitando amigos, internados por corto tiempo en un hospital o sanatorio.
- Personas que integrando habitualmente el hogar se encuentran ausentes por razones de trabajo, pero gran parte de sus ingresos personales o la totalidad de los mismos, es aportada a ese hogar, y además retornan al mismo en forma periódica.
- Personas que integrando habitualmente el hogar, se encuentran temporalmente ausentes por razones de estudio, pero que para su sustento dependen completamente, de los ingresos de ese hogar.
- Personas becadas y que momentáneamente no se encuentran en el hogar

No son miembros del hogar:

- Personas que tienen su lugar de residencia en algún otro sitio, pero que se hallan temporalmente por visita, estudio, etc.
- Personas que si bien periódicamente retornan a ese hogar, tienen otro al que aportan la mayor parte de sus ingresos personales.
- Personas que si bien integraron el hogar, hoy se encuentran ausentes por estar internados permanentemente en asilos o en casas de salud y que seguramente no volverán a ese hogar. A pesar de que sus ingresos sean volcados al hogar no se los considera miembros de tal.

Fuente: Manual del Encuestador ECH 2009

¹⁸ Los censos de Cuba (2002), Guatemala (2002), México (2000), República Dominicana (2002) y Venezuela (2001), al igual que Uruguay (2004), no definen una referencia temporal.

¹⁹ El manual aclara que “en este caso se requerirán aclaraciones especiales, ya que es frecuente que la gente que contestó otro tipo de encuestas cree erróneamente que se trata del mismo «censo»”.

El manual aclara que la determinación de miembro del hogar se realiza fundamentalmente atendiendo al destino u origen de sus ingresos, y en segundo lugar a la residencia. En particular, se menciona que *“no interesa el tiempo que pueda permanecer fuera de su hogar una persona, si el destino principal de sus ingresos es ese hogar”*.

En relación a los casos de estudiantes que residen en otro departamento diferente al de origen y son mantenidos económicamente por sus respectivas familias, el manual estipula que se los considerará miembros del hogar entrevistado, es decir que serán entrevistados en su departamento de origen en detrimento del lugar donde pasan la mayor parte de la semana, *“siempre y cuando el estudiante no esté trabajando ni buscando trabajo”*.

Finalmente, con respecto a los militares que se encuentran en misiones de paz (en el exterior) el manual del encuestador estipula que será considerado miembro del hogar al que pertenece.

Principales resultados de la Prueba Piloto de Residencia Habitual-Uruguay 2008²⁰

La Prueba Piloto de Discapacidad y Residencia Habitual del año 2008 (PPDR 2008) tuvo por objetivo efectuar un acercamiento preliminar acerca del contenido y alcance del concepto expresado en forma espontánea por personas encuestadas que no surgen de una muestra estadística representativa de la población residente en las localidades relevadas²¹.

En tanto se trata de una muestra de población con una prevalencia relativa de diversas discapacidades mayor al promedio, es posible pensar que su movilidad sea menor que el resto de la población. Por consiguiente, los datos correspondientes que surgen de esa muestra podrían considerarse como valores mínimos.

La prueba realizada tuvo por objetivo, entre otros aspectos, poner en terreno un diseño posible para futuros estudios tendientes a esclarecer los problemas inherentes a la indagación de la “residencia habitual” en los censos de población.

La declaración acerca de la “residencia habitual” en los hogares encuestados fue contrastada con el conjunto de movimientos en el espacio por razones de trabajo, recreación, salud, etc. que las mismas personas realizaron en los doce meses previos a la entrevista que implicaron un cambio en el lugar que pernoctaron y diversas lapsos totales de tiempo de ausencia del hogar.

Las personas presentes que declararon no pertenecer al hogar encuestado fueron investigadas respecto a su lugar de origen así como por la frecuencia y motivo del movimiento y duración de su presencia en el hogar encuestado, lo que permite una categorización en relación a su condición, - en este caso -, de “no residentes”.

En general, las características de la movilidad analizadas en una encuesta de este tipo brindan un panorama de las distintas realidades de poblaciones específicas que deberían ser tenidas en cuenta para la elección entre el planteo de diferentes definiciones alternativas concretas de “residencia habitual” en el censo de población, con vistas a obtener niveles óptimos de cobertura.

De acuerdo a los resultados de la PPDR 2008, el 96.1% de las personas captadas por la Encuesta Piloto eran residentes habituales presentes en el hogar, el 0.7% eran personas residentes habituales temporalmente ausentes y el 3.2% eran no residentes habituales que estaban temporalmente presentes el día de la encuesta.

²⁰ Este apartado es una versión resumida y mejorada de las conclusiones del trabajo de Niedworok y Koolhaas (2009), disponible en el sitio web de Censos 2011.

²¹ El relevamiento de datos para la prueba de residencia habitual tomó la oportunidad de la realización de la prueba piloto sobre población con discapacidad para introducir en su formulario las preguntas correspondientes.

En particular, la cuantificación de la presencia de residencias múltiples contribuye a evaluar la magnitud de situaciones que deben considerarse especialmente para minimizar los problemas de omisión y duplicación en la contabilidad de personas en un censo “de derecho” o “de jure”. En la encuesta analizada se encuentra que más del 4% de las personas declaran tener por lo menos otra vivienda a la que consideran también su “residencia habitual”, o sea son personas potencialmente pasibles de ser duplicadas en el censo.

Por otra parte, la comparación entre las características de la movilidad –particularmente en lo relacionado con el tiempo total de ausencia del hogar en el año calendario que la misma determina– aporta conocimiento acerca del concepto de “residencia habitual” que maneja la población en forma espontánea.

Con relación a lo anterior, los datos de esta encuesta han permitido apreciar que la movilidad por razones de trabajo o negocios tiende a determinar las mayores proporciones de tiempo total de ausencia del hogar durante el año anterior a la entrevista. De acuerdo a esos datos, más del 8% de las personas que se movilizaron por ese motivo estuvieron ausentes más de la mitad del año del domicilio que –a pesar de esa circunstancia– consideraron su “residencia habitual”.

En general, los datos analizados han permitido apreciar que el grado de movilidad y los motivos por los que se moviliza la población fuera de su residencia habitual no son uniformes entre los encuestados. Esto obliga a tener en cuenta en los instructivos y en los materiales de divulgación de definiciones censales, las distintas particularidades de subpoblaciones específicas que pueden plantear problemas frente a una definición uniforme de “residencia habitual”.

Un aspecto diferenciador importante que se identifica en la encuesta es la localidad de residencia. El grado de movilidad de la población encuestada en la ciudad de Montevideo es significativamente mayor que la correspondiente en la ciudad de Salto: 50% en la primera y menos del 27% en la segunda pernoctaron fuera de su residencia habitual durante los doce meses previos a la encuesta. Como se vio anteriormente este factor diferencial también se asocia a una composición significativamente disímil en cuanto a los motivos por los que se produce esa movilidad.

La mayor movilidad de los habitantes de la ciudad de Montevideo se explica sustancialmente por la recreación y las vacaciones, en tanto que los movimientos realizados por otros motivos son prácticamente iguales o levemente diferentes a los correspondientes de los residentes de la ciudad de Salto. Sólo el trabajo y la atención médica explican una movilidad algo mayor en ésta con respecto a Montevideo.

Más allá de las implicancias de los movimientos por recreación o vacaciones para la captación de todas las personas en el censo, los movimientos por el trabajo deben considerarse con especial atención, debido al volumen de tiempo de ausencia del hogar que ellos determinan para una parte de la población.

Con respecto a estos movimientos, la encuesta realizada confirma –aunque con menor intensidad– el hallazgo observado en un estudio anterior realizado en el año 1992 en todo el país. En el mismo se constató que Montevideo era el menos afectado por el fenómeno de la movilidad por el trabajo: “... en los departamentos del Interior del país con centros urbanos más pequeños, economías menos diversificadas y mayor interacción con su área de influencia, la oferta y demanda de trabajo establece una mayor movilidad espacial de los trabajadores” (Niedworok, 1993).

2.1.4. La definición operacional de residencia habitual adoptada para el censo 2011

En función de los antecedentes y las recomendaciones internacionales reseñadas se definió la residencia habitual como el *lugar en el cual la persona ha vivido continuamente la mayor*

parte de los últimos doce meses o se propone vivir allí por lo menos doce meses. De esta manera, un residente habitual “es la persona que ha vivido en la vivienda la mayor parte de los últimos doce meses o que ha vivido menos tiempo pero se propone seguir viviendo allí” (Manual del Censista, pág. 84).

En base a las definiciones presentadas, es importante advertir que la fijación de una referencia temporal concreta (la mayor parte de los últimos doce meses), siguiendo las recomendaciones internacionales, permite dirimir a partir de cuándo una ausencia temporal se convierte en un cambio de residencia, además de resolver dónde censar a las personas con doble residencia.

El Manual del Censista incluye una sección en la que se describe el lugar donde deben ser censadas las personas para las que es complejo definir un único lugar de residencia habitual. Como se puede observar, la manera de resolver estas situaciones especiales se ajusta perfectamente a las recomendaciones internacionales en la materia, salvo algunos casos excepcionales. Estas excepciones son por un lado los menores internados en Centros del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) y los reclusos, que por razones operativas son censados en su totalidad en sus respectivas instituciones. Por otra parte, las personas en situación de calle son censadas en un operativo especial.

Casos especiales	Lugar donde debe ser censado
Estudiantes de nivel terciario que están estudiando lejos de su hogar familiar.	En la vivienda donde pernoctan la mayor parte de la semana ²² .
Estudiantes de primaria o secundaria que están estudiando lejos de su hogar familiar.	En la vivienda del hogar familiar.
Niños y adolescentes con doble residencia (hijos de padres separados o divorciados).	En la vivienda donde pernocten la mayor parte de la semana (en caso de empate se define por la residencia de la madre o familiar en primera línea de consanguinidad).
Trabajadores con doble residencia (personas que pasan la semana laboral en una residencia cercana a su trabajo y los fines de semana en su hogar familiar) o trabajadores cuya tarea implica un cambio constante de localidades de estadia (vendedores, consultores, conductores de medios de transporte de largo alcance, trabajadores de barcos pesqueros en alta mar, trabajadores zafrales en lugares distantes de su residencia familiar).	En la vivienda del hogar familiar.
Personas que tienen dos o más residencias habituales en donde pasan la misma cantidad de tiempo	En caso de empate entre una residencia en Uruguay y otra en otro país, se define como residencia habitual la residencia en Uruguay (sean nacionales o extranjeros). En caso de empate entre dos residencias en Uruguay se solicita al informante que se defina por una. Se le aclara que no debe ser censado en su otra residencia.
Pacientes de hospitales	En el lugar donde se encuentran (hospital) si han pasado doce meses o probablemente van a estar internados por lo menos doce meses. En su hogar familiar si no han pasado doce meses o probablemente no estén internados por al menos doce meses.

²² Esta definición marca una diferencia importante con la ECH, que incluye a los estudiantes universitarios originarios de departamentos del interior, que se encuentran económicamente inactivos (no trabajan ni buscan trabajo) y reciben ayudas económicas de parte de sus padres, como residentes en los departamentos del interior respectivos.

Ancianos en residenciales	En el lugar donde se encuentran (residencia de ancianos) si han pasado doce meses o probablemente van a estar internados por lo menos doce meses. En su hogar familiar si no han pasado doce meses o probablemente no estén internados por al menos doce meses.
Menores internados en Centros del INAU o reclusos	En el establecimiento donde se encuentran (Centro INAU o cárcel)
Personas en situación de calle, sin techo, "caminantes", etc.	Fueron censados en un operativo especial realizado en forma conjunta con el Ministerio de Desarrollo Social entre la noche del 15 de setiembre y la madrugada del 16 de setiembre de 2011

Por otra parte, la evidencia recogida fue contundente como para incluir en el cuestionario preguntas de control para asegurar el correcto conteo de la población. Ejemplos en tal sentido pueden encontrarse en los formularios de los censos de Colombia, Nicaragua y Venezuela, o en las pruebas piloto de Argentina y Uruguay²³. En particular, se resolvió incorporar dos preguntas de control inspiradas fundamentalmente en el cuestionario censal de Venezuela (2001), que probaron ser eficaces en las pruebas piloto realizadas:

- He anotado las siguientes personas (*lea en voz alta sus nombres*) ¿Alguna de estas personas reside habitualmente en otra vivienda?
- ¿Hay alguna persona que no haya anotado y que reside habitualmente aquí, por ejemplo hijos de padres separados, personas temporalmente ausentes por vacaciones, trabajo, enfermedad u otra causa?

Finalmente, respecto del momento censal, se resolvió, siguiendo el camino de Colombia, México, Nicaragua y Venezuela (al igual que Uruguay en 2004) contar a las personas tomando un momento censal móvil conforme iba transcurriendo el operativo. De todas maneras, se deja constancia que el día oficial del censo debe coincidir con el día que corresponda a la mitad del período de relevamiento, o bien con el día en que se cuente a la mitad de la población, tal como establecen las recomendaciones del manual de Naciones Unidas para los censos de población (Naciones Unidas, 2008).

Por este motivo, dado que la planificación original contemplaba realizar el censo entre el 1° y el 30 de setiembre, la población censada en operativos especiales (cárceles, centros INAU, situación de calle) fue censada con fecha del 15 de setiembre, ya que ésta era la fecha prevista para encontrarse en la mitad del período de relevamiento.

Los principales argumentos de la definición de no contemplar una fecha de referencia fija para el Censo refieren en primer lugar a la eliminación de las complejidades que se presentan en relación a las inconsistencias de la situación en la fecha de referencia y al momento de relevamiento (condición de ocupación de la vivienda, conformación de los hogares por uniones o disoluciones).

En segundo lugar, se ponderaron las dificultades para tratar los casos de omisiones de personas nacidas posteriormente a la fecha de referencia y para relevar toda la información de cuestionario de población de personas fallecidas posteriormente a la fecha de referencia, aspecto de alta sensibilidad y que puede llevar al rechazo de la entrevista por la persona, puesto que este tema se enfrenta al inicio mismo del cuestionario de hogar.

²³ PPDR 2008 de Uruguay: "¿Hay alguna otra persona que no me haya nombrado – y que viva HABITUALMENTE aquí – aunque en este momento se encuentre temporalmente en otro lugar por alguna razón? ¿Hay alguna persona que NO VIVA HABITUALMENTE aquí, pero que ahora se encuentre pasando un día o más en este hogar?".

Finalmente, se evaluó que introducir una fecha de referencia fija era complejo en la medida que se trata de un censo de derecho en un periodo de entre 30 a 60 días. Este aspecto maximiza su riesgo a medida que el relevamiento se extienda en el tiempo. Al respecto, las recomendaciones de Naciones Unidas señalan:

“Cuando el período requerido para el empadronamiento en el censo se considera tan largo que no es probable que la población pueda proporcionar información con respecto a un solo momento en el pasado, quizá haya que emplear distintos momentos de referencia en el empadronamiento, incluso hasta el punto de utilizar la noche anterior a la visita del empadronador. Si se sigue este procedimiento, hay que explicarlo bien en el informe e indicar la duración total del empadronamiento. Para facilidad de referencia y para construir los índices intercensales, conviene designar una sola fecha dentro del período de empadronamiento como “fecha oficial del censo”, que puede ser, por ejemplo, aquella en que se ha empadronado ya a la mitad de la población”.

(Naciones Unidas, 2008: 114)

2.2. Los cuestionarios de Viviendas, Hogares y Población

2.2.1. Cuestionario de Viviendas

El Censo de Viviendas constituye la principal fuente de datos para estimar la cantidad de viviendas que, junto a la información de su condición de ocupación, resultan un insumo imprescindible para la planificación y diagnóstico de la política habitacional del país.

Asimismo, permite obtener datos sobre la satisfacción de las necesidades básicas que debe cubrir para sus habitantes, principalmente en lo referido a protección, privacidad, acceso al agua y medios de alumbrado eléctrico.

En cuanto a unidad de observación, la vivienda es determinante en el control de cobertura de un censo de población.

En particular, el Censo de Viviendas se propone relevar información respecto a:

Variables relevadas en el Censo de Viviendas	
I.	Tipo de vivienda particular
II.	Tipo de vivienda colectiva
III.	Condición de ocupación
IV.	Materiales predominantes de las paredes, techos y pisos
V.	Origen del agua utilizada para beber y cocinar y sistema de suministro
VI.	Principal medio de alumbrado eléctrico
VII.	Nombre del barrio o paraje donde se encuentra ubicada la vivienda
VIII.	Cantidad de hogares en la vivienda

La información relevada por el Censo de Viviendas se ha mantenido casi sin cambios desde el Censo General de 1963, existiendo ya en dicho operativo preguntas referidas a condición de ocupación, diferenciación entre viviendas particulares y colectivas, tipo de vivienda, materiales predominantes en paredes exteriores, pisos y techos, acceso al agua y disponibilidad de medios de alumbrado, manteniéndose esta información para el presente Censo.

La Comisión para los Censos de las Naciones Unidas establece que uno de los objetivos esenciales del censo de vivienda es:

“...proporcionar información sobre el número de unidades de habitación existentes, junto con datos sobre las características estructurales y los servicios

e instalaciones que posibilitan una vida privada y sana y unas condiciones de vida familiar normales. Hay que recoger un volumen de datos demográficos, sociales y económicos sobre los ocupantes suficiente para ofrecer una descripción de las condiciones de habitación, así como para proporcionar datos básicos que permitan analizar las causas de las deficiencias en materia de vivienda y estudiar las posibles medidas para corregir esas deficiencias.

(Naciones Unidas, 2008: 7)

I. Tipo de vivienda particular

Esta pregunta se formula desde el Censo General de 1963 adoptándose desde entonces el criterio de independencia o agrupamiento para la categorización de las viviendas.

De acuerdo al documento de recomendaciones para los Censos de Población y Vivienda elaborado por la Comisión Estadística de las Naciones Unidas, la recomendación se formula en el sentido de poder clasificar a las viviendas particulares de acuerdo con la calidad de su estructura y las posibles adaptaciones que resulte necesario realizar de acuerdo a las necesidades específicas de cada país.

El objetivo de la pregunta es obtener indicadores a través de la diferenciación de las viviendas con categorías que consideran: independencia o agrupamiento, construcción específica para habitación o improvisación y construcción fija o móvil.

De acuerdo con las recomendaciones internacionales, se decidió mantener una formulación que, en general, es la misma que fuera utilizada en el Censo de 1996, ya que se consideró que representaba los diversos tipos de construcciones más habituales en el país.

El único cambio significativo a esta clasificación resulta de la separación de la categoría "Apartamento", en tres nuevas categorías: "Apartamento en edificio en altura con ascensor", "Apartamento en edificio en altura sin ascensor" y "Apartamento en edificio de una planta", permitiendo de cualquier manera obtener, por agregación, una clasificación comparable con la anterior. La división de esta categoría se plantea por las diferencias tanto de valor de mercado como de comodidades que ofrecen a sus residentes cada una de las nuevas categorías planteadas.

La información obtenida con esta pregunta sirve para complementar estudios sociales o urbanísticos en los que resulta importante diferenciar según tipología de vivienda.

Los principales indicadores o estimaciones que pueden obtenerse con esta clasificación son la población que reside en cada uno de los distintos tipos de vivienda.

II. Tipo de vivienda colectiva

Esta pregunta se formula desde el Censo General de 1963, siguiendo las recomendaciones planteadas por las Naciones Unidas (2008).

El objetivo de la pregunta es obtener indicadores a través de la diferenciación de las viviendas con categorías que se consideran de modo de obtener información específica para cada uno de los distintos colectivos de población considerados.

La información obtenida con esta pregunta sirve para complementar estudios sobre la población residente en viviendas colectivas en los que, por sus distintas características, resulta importante diferenciar según tipo de vivienda.

Los principales indicadores o estimaciones que pueden obtenerse con esta clasificación refieren a la posibilidad de cuantificar a la población que reside en cada uno de los distintos tipos de vivienda colectiva.

Para el presente Censo se decidió crear una categorización más amplia que la utilizada para el Censo de 1996 de modo de poder obtener información más desagregada para cada uno de los colectivos de población residentes en los diversos tipos de vivienda colectiva.

III. Condición de ocupación

Esta pregunta se formula desde el Censo General de 1963.

De acuerdo al manual de recomendaciones elaborado por la Comisión Estadística de las Naciones Unidas:

“Se debe obtener información de todas las viviendas de tipo convencional y básicas, que indique si la vivienda está ocupada o desocupada en el momento del censo. En el caso de unidades destinadas a ocupación permanente que estén desocupadas debe indicarse el motivo por el que lo están (por ejemplo, para alquilarlas o venderlas). El estado de ocupación sólo se aplica a las viviendas de tipo convencional y a las básicas, dado que todos los demás locales habitacionales deben estar por definición ocupados para quedar incluidos en el censo.”

(Naciones Unidas, 2008; 213)

El objetivo principal de esta pregunta es cuantificar el stock real de viviendas ocupadas y desocupadas en el país. Esta información resulta un insumo fundamental para determinar en forma precisa un eventual déficit de viviendas en el país y particularmente en determinadas áreas geográficas.

Obtener una cuantificación de las viviendas desocupadas según el motivo es un indicador que resulta un insumo fundamental para determinar en forma precisa un eventual déficit de viviendas en el país y particularmente en determinadas áreas geográficas.

Como se indicó anteriormente esta pregunta se formula desde el Censo de 1963, existiendo algunos cambios menores en las descripciones de las categorías.

En comparación con el Censo de 1996 se incluyen tres nuevas categorías, “Ruínosa, destruida o inhabitable”, “Vacante” e “Ignorado”. La primera pretende reflejar una situación que hasta el último Censo se recogía en la categoría “Otros” pero que se estima puede ser relevante obtener información desagregada. La segunda se creó luego del Censo Piloto 2010 con el propósito de identificar con claridad los casos de viviendas habitables y desocupadas que, por decisión de sus dueños o por trámites judiciales, no están disponibles en el mercado. Finalmente, la categoría “ignorado” busca reflejar aquellas situaciones en las que no se puede obtener ninguna información sobre el motivo por el cual la vivienda se encuentra deshabitada.

IV. Material predominante en paredes, techos y pisos

Estas preguntas se formulan desde el Censo General de 1963, con excepción de las preguntas de materiales de pisos y techos que no se realizaron en el Censo de 1975.

La Comisión Estadística de las Naciones Unidas recomienda preguntar por los materiales predominantes de las paredes exteriores de la vivienda, aceptando que la clasificación de los mismos dependa de los que se utilizados en cada país y de la importancia que tengan desde el punto de vista de la permanencia de la construcción o para la apreciación de su durabilidad. Además, se menciona que el material utilizado en la construcción de techos o pisos puede ser de utilidad para determinar la durabilidad del edificio.

Los objetivos principales de estas preguntas son:

- Determinar las características principales de construcción de la vivienda para tener un indicador de su calidad.

- Generar indicadores que discriminen según niveles socio-económico.

La información sobre los materiales de construcción permite una aproximación a la calidad de la vivienda y permite la construcción de indicadores que discriminan el nivel de vida de la población.

Como se indicó en los antecedentes estas preguntas se formulan desde el Censo de 1963, existiendo algunos cambios menores en las descripciones de las categorías para permitir una descripción más detallada.

V. Origen del agua utilizada para beber y cocinar y sistema de abastecimiento

El indicador de acceso al agua es uno de los más importantes a la hora de evaluar el bienestar de la población. Esta pregunta se formula desde el Censo de 1963.

La Comisión Estadística de las Naciones Unidas recomienda a los países recolectar información sobre las principales fuentes de agua bebible para el hogar, haciendo especial hincapié en que es fundamental contar con suficiente agua para consumo e higiene personal, pero la cantidad en sí misma no es suficiente, la calidad del agua también es un tema crucial de salud.

El propósito de la pregunta es identificar el acceso al agua que tienen los residentes de la vivienda, con el fin de construir indicadores sobre salud y bienestar social.

Respecto al Censo de 1996 se dividen algunas categorías de respuesta a los efectos de lograr una diferenciación mayor de los medios de acceso al agua. De todas formas, las categorías anteriores, pueden ser reconstruidas por agregación.

En el caso del sistema de abastecimiento de agua, se mantienen las categorías existentes para el Censo de 1996.

VI. Servicio de alumbrado eléctrico

La disponibilidad de electricidad es uno de los indicadores que marcan el desarrollo, ya que permite acceder al uso de diversos electrodomésticos que aumentan significativamente la calidad de vida de las personas.

Esta pregunta se formula desde el Censo General de 1963 sin cambios significativos.

La Comisión Estadística de Naciones Unidas recomienda obtener información sobre el tipo de alumbrado que hay en el local de habitación; por ejemplo: electricidad, gas, lámparas de petróleo, etcétera. Si el alumbrado es eléctrico, es posible que algunos países deseen recoger información que indique si la electricidad procede de un servicio de suministro comunal, de una instalación generadora o de alguna otra fuente (planta industrial, mina, etc.); por otra parte, los países deberían evaluar la información relativa a la disponibilidad de electricidad para fines distintos del alumbrado (como cocinar, calentar agua, calefacción de los locales, etc.); si las condiciones de la vivienda en el país permiten derivar esta información del tipo de alumbrado, no se necesitará una pregunta adicional.

El objetivo de la pregunta es identificar las zonas donde no existe disponibilidad de energía eléctrica o donde este servicio no es provisto por una red general para instrumentar las medidas necesarias. La disponibilidad de electricidad es uno de los indicadores básicos de diversos métodos de medición de bienestar, pobreza o desarrollo. También permite elaborar indicadores que resultan de utilidad para la planificación del sector público para todas las regiones del país.

La mayor diferencia entre los censos de 2011 y de 1963 radica en la división de la categoría “cargador de batería” en las categorías “cargador eólico de batería” y “cargador solar de batería”, la cual surge del interés de obtener información sobre la disponibilidad de métodos alternativos de iluminación eléctrica.

Si bien las recomendaciones internacionales respecto a este tema son en el sentido de incluir servicios eléctricos y no eléctricos de iluminación la amplia cobertura de la energía eléctrica que tiene el país llevó, ya desde el Censo de 1996, a utilizar una pregunta de selección múltiple para servicios de alumbrado eléctrico, quedando seleccionadas todas las categorías como negativas en caso de no disponer de ningún tipo de servicio.

VII. Nombre del barrio o paraje rural

Esta pregunta no registra antecedentes censales y tampoco forma parte de las recomendaciones internacionales.

Su objetivo es conocer el nombre con que los residentes identifican habitualmente al lugar en que viven. Se trata de una pregunta abierta donde el censista registra el nombre que le brinde cada uno de los informantes entrevistados.

A partir de la información recabada se pretende construir un nomenclátor de barrios de áreas urbanas y parajes en zonas rurales. En particular, se espera brindar información útil para poder determinar nuevos barrios y límites para los ya existentes en Montevideo, así como poder definir para las localidades del interior (en particular las capitales departamentales) una división según la denominación usual de sus habitantes.

Por su parte, la aplicación de la pregunta en zonas rurales es a los efectos de determinar posibles nuevas localidades (el uso de GPS permitirá determinar las distancias entre viviendas) y poder evaluar la creación de una nueva categoría de viviendas rurales agrupadas.

VIII. Número de hogares en la vivienda particular

A los efectos del Censo la aproximación metodológica al concepto familia se realiza a través del concepto hogar, el cual hace referencia a la persona o conjunto de personas con o sin vínculos de parentesco entre sí, que habitan una vivienda particular y que al menos para su alimentación comparten un fondo común o presupuesto.

Habitualmente los términos hogar y familia se usan de manera indistinta, pero a los efectos censales tienen significados diferentes.

De acuerdo a esto los Censos del Uruguay han utilizado siempre el concepto de hogar al momento de identificar la unidad de investigación y en este sentido Naciones Unidas recomienda considerar el concepto de economía doméstica para diferenciar uno o más hogares dentro de una vivienda ocupada; este concepto ha sido utilizado en todos los Censos del Uruguay desde el año 1975.

De acuerdo a las recomendaciones de las Naciones Unidas:

“El concepto de “hogar” se basa en las disposiciones adoptadas por las personas, individualmente o en grupos, para satisfacer sus necesidades de alimentos o de otros artículos esenciales para vivir. (...) El concepto de hogar (...) se conoce como el concepto de economía doméstica y presupone que la cantidad de hogares y de unidades de vivienda puede no ser la misma. Una unidad de vivienda (...) es un lugar separado e independiente de alojamiento previsto para que lo habite un hogar, pero que puede ser ocupado por más de un hogar o por parte de un hogar (por ejemplo, dos familias nucleares que compartan una unidad de vivienda por motivos económicos o un hogar de una sociedad poligámica que ocupa habitualmente dos o más unidades de vivienda).”

(Naciones Unidas, 2008; 108)

2.2.2. Cuestionario de Hogares

Variables relevadas en el Censo de Hogares
I. Tenencia de la vivienda
II. Habitaciones utilizadas
III. Servicio higiénico
IV. Servicio de cocina
V. Calefacción
VI. Confort y equipamiento

I. Tenencia de la vivienda

Esta pregunta se formula desde el Censo de 1975, siguiendo las recomendaciones internacionales que ubican este tema como básico para los censos de vivienda y hogar.

Al respecto, el manual de recomendaciones de las Naciones Unidas establece las siguientes consideraciones:

“Las circunstancias nacionales pueden obligar a evaluar el número de hogares que ocupan la unidad de habitación sin alquiler y a especificar asimismo si dicho arreglo es con o sin el consentimiento del propietario (...) La pregunta sobre tenencia debe distinguirse claramente en el cuestionario como una de las que han de dirigirse a todos los hogares; de lo contrario, se corre el peligro de omitirla en los casos en que la unidad de habitación esté ocupada por más de un hogar (...) En los países donde el terreno y los locales de habitación suelen estar ocupados en virtud de una tenencia separada, se puede ampliar el tema para proporcionar información por separado acerca del régimen de tenencia bajo el cual el hogar o los hogares ocupan el local de habitación y sobre el régimen de tenencia del terreno en que se encuentra.”

(Naciones Unidas, 2008, 229)

El objetivo de la pregunta es identificar la situación legal o de hecho en virtud de la cual las viviendas son habitadas, con la finalidad de estimar indicadores sobre erogaciones, y hacer estimaciones de seguridad en la permanencia.

La información relevada permite hacer estimaciones sobre la demanda potencial de viviendas, asimismo permite disponer de información de aquellos hogares que deben disponer de parte de su ingreso para el pago de la vivienda en que residen.

El cambio en las categorías de respuesta, respecto a los anteriores censos, busca precisar la propiedad y ampliar las principales situaciones relacionadas con una erogación económica o de trabajo como pago para la ocupación de la vivienda.

II. Habitaciones utilizadas: cantidad total (sin incluir baños, cocinas ni depósitos) y utilizadas para dormir

Estas preguntas han sido formuladas en todos los Censos desde 1963. En el Censo de 1963 se incluyeron en el Censo de Viviendas y en los de 1975 y 1985 en el Censo de Hogares, mientras que en el Censo de 1996 se optó por preguntar el número de habitaciones residenciales totales en el Censo de Viviendas y la cantidad de habitaciones utilizadas para dormir en el Censo de Hogares. Para los Censos 2011 se decidió incorporar ambas preguntas en el Censo de Hogares al igual que en los Censos de 1975 y 1985.

En las recomendaciones que realiza la Comisión de Estadísticas de las Naciones Unidas esta pregunta es considerada como un tema principal.

El objetivo de su inclusión en el censo es generar indicadores sobre el nivel de vida de la población, al calcular el número de residentes habituales por la cantidad de habitaciones utilizadas.

A partir de la cantidad promedio de residentes habituales por cuarto utilizado, se pueden obtener indicadores de hacinamiento. Estos indicadores son básicos para realizar estudios sobre el nivel de vida de la población y son utilizados en la medición de las necesidades básicas insatisfechas.

III. Servicio higiénico y evacuación de aguas residuales

La disponibilidad de servicio higiénico y la evacuación de las aguas residuales es un tema que ha sido incluido en todos los censos realizados desde 1963.

El objetivo de la inclusión de esta temática en los censos se basa en la necesidad de disponer de información detallada respecto a la disponibilidad y uso de instalaciones para la eliminación de los residuos humanos en la vivienda, tema considerado como condición mínima de salubridad.

Asimismo la pregunta sobre evacuación de las aguas residuales permite determinar cual es el destino final de mismas, factor determinante de riesgos para la salud humana y el medio ambiente.

IV. Servicio de cocina y fuente energía utilizada para cocinar

La disponibilidad de un lugar apropiado para cocinar ha sido temática de todos los censos desde 1975 al igual que la fuente de energía utilizada para cocinar.

Conocer la disponibilidad por parte de los hogares de un lugar adecuado donde preparar los alimentos, así como, de su uso privado o compartido, es indispensable a la hora de evaluar las condiciones de vida de los mismos.

Asociado también con la calidad de vida de las personas se encuentra la fuente de energía utilizada para cocinar ya que las distintas fuentes brindan diversos tipos de confort y, en algunos casos, están vinculadas a problemas de contaminación del aire.

Ambos son considerados como temas principales por la Comisión Estadística de las Naciones Unidas. Además, la fuente de energía utilizada para cocinar es uno de los indicadores para monitorear los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

V. Calefacción

El uso y la fuente de energía utilizada para calefaccionar los ambientes ha sido incorporada a los censos desde 1985.

Al igual que en el caso de la fuente de energía utilizada para cocinar, existen diversas fuentes para calefaccionar los ambientes que brindan diversos tipos de confort y que, en algunos casos, pueden afectar la calidad de vida de las personas.

VI. Confort y equipamiento del hogar

Desde 1985 los Censos han contado con un módulo de preguntas sobre disponibilidad de diversos elementos de confort y equipamiento del hogar, aunque los mismos han ido variando a lo largo del tiempo debido fundamentalmente a los cambios tecnológicos.

El objetivo de este módulo es el de conocer la disponibilidad de uso por parte de los hogares de diversos elementos que redundan en última instancia en una mejor calidad de vida o simplificación de las labores cotidianas de los integrantes del hogar. Asimismo se incluye en la indagatoria la disponibilidad de Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC).

2.2.3. Cuestionario de Población

El Censo de Población 2011, a diferencia de los anteriores, es de derecho y por lo tanto las personas son censadas en el lugar donde residen habitualmente. El manual del censista establece una exhaustiva definición del concepto de residencia habitual, clave para evitar omisiones y duplicaciones y contar a las personas una sola vez y en el lugar adecuado.

El cuestionario censal 2011 introduce asimismo novedades significativas en materia de indagación de las características de la población. En primer lugar, el cuestionario introduce tres temas nuevos o emergentes, en consonancia con recomendaciones internacionales. Estos son la ascendencia étnico-racial, la discapacidad y la movilidad cotidiana por trabajo y/o estudio.

En segundo lugar, el cuestionario introduce mejoras en la indagación de algunos temas, agregando nuevas preguntas y/o categorías:

- Se incorpora la fecha de nacimiento para mejorar la captura de la variable edad
- En los módulos temáticos de parentesco y situación conyugal se agregan preguntas para identificar núcleos familiares múltiples al interior del hogar e identificar parejas del mismo sexo.
- En el módulo de migración se incorporan preguntas sobre la duración de la residencia actual y lugar de residencia anterior.

Los temas relevados por el Censo de Población son:

Temas relevados en el Censo de Población	
I.	Sexo y edad
II.	Parentesco
III.	Ascendencia étnico-racial
IV.	Situación conyugal
V.	Migración
VI.	Educación
VII.	Actividad laboral
VIII.	Fecundidad y mortalidad
IX.	Discapacidad

I. Sexo y edad

El sexo y la edad de las personas son dos variables básicas en cualquier investigación estadística de una población. Nos brindan información sobre la estructura demográfica de una población y forman parte de la mayoría de los análisis sobre sus características, puesto que proporcionan el contexto dentro del cual se coloca cualquier otra información. Son un insumo indispensable para realizar proyecciones de población y, junto con otras preguntas del cuestionario censal, permiten realizar estimaciones sobre la demanda de servicios de diversa índole (salud, educación, seguridad social, etc.), al tiempo que también son de fundamental utilidad para los estudios de género y el monitoreo de programas y políticas.

La edad de las personas se puede obtener preguntando el año, mes y día de nacimiento o directamente la cantidad de años cumplidos a la fecha del relevamiento. El primer método proporciona información más precisa y debe utilizarse siempre que lo permitan las circunstancias (Naciones Unidas, 2008). No obstante, en la mayoría de los países se suele utilizar la edad en años cumplidos, dado que resulta relativamente más sencillo obtener dicha información de parte de la población. Con la pregunta directa sobre la edad se

obtienen respuestas menos exactas, ya que existe el riesgo de que el declarante no entienda si la edad que se le pide es la del último cumpleaños, el cumpleaños siguiente o el cumpleaños más próximo, puede haber un redondeo a la edad inmediata que termina en cero o cinco y declaraciones deliberadamente inexactas.

En los pasados cuatro censos nacionales de población, se indagó la edad de las personas a través de una única pregunta: “¿Cuántos años tiene?” (1975 y 1985) y “¿Cuántos años cumplidos tiene?” (1963 y 1996). En todos los casos, para los menores de un año, la instrucción dada era anotar “0”. En 1963 se anotó la cantidad de meses para los menores de un año, lo cual no se repitió en los siguientes censos.

Considerando que el censo 2011 es de derecho y se realiza a lo largo de un período de tiempo, y por lo tanto es esperable que en muchos hogares empadronados no todas las personas respondan personalmente a los entrevistadores, mediando otra persona, resulta imprescindible extremar los cuidados en el caso de esta importante variable. Por lo tanto, para asegurar una mayor calidad de recolección en el Censo de Población 2011 se decidió incluir una pregunta sobre fecha de nacimiento, adicional a la consulta sobre la edad en años cumplidos. En la ronda 2000 la mayoría de los países de la región que realizaron censos de derecho incorporaron en sus cuestionarios censales preguntas sobre la edad y fecha de nacimiento de las personas. En efecto, de una muestra de once países de la región que efectuaron censos de derecho en la ronda censal 2000, ocho (Brasil, Colombia, Cuba, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, República Dominicana y Venezuela) incorporaron una pregunta sobre fecha de nacimiento y solamente tres no lo hicieron (Costa Rica, Honduras, México).

II. Parentesco

Para conocer los arreglos de convivencia existentes en el país, las personas son clasificadas en función de su relación de parentesco con el jefe o la jefa de hogar particular²⁴. El/la jefe/a es la persona reconocida como tal por los demás integrantes del hogar particular. En el caso de que los hogares particulares no logren identificar a una persona como jefe/a, se le solicitará que designen a una persona adulta de referencia.

Para el Censo 2011 se incluyen nuevas categorías de parentesco con el/la jefe/a o la persona de referencia del hogar (hijo/a del jefe/a, hermano/a y cuñado/a) y se adiciona un conjunto de preguntas para indagar sobre la presencia de la madre y el padre en el hogar para los otros parientes y no parientes menores de 18 años identificados. La finalidad es compatibilizar las variables y preguntas del censo con las que ya están incorporadas en la ECH, readecuadas a la captación de las nuevas situaciones no contempladas en los censos anteriores (núcleos secundarios existentes en el hogar). De esta manera, se pueden captar situaciones familiares no contempladas en censos anteriores que, según estudios recientes, responden en muchos casos a situaciones de vulnerabilidad y pobreza. Los cambios propuestos no afectan la comparabilidad con censos nacionales anteriores ni con otros censos de la región.

Esta novedad en el cuestionario censal también está sustentada en las recomendaciones internacionales. En efecto, el manual de recomendaciones de Naciones Unidas para los Censos señala:

“A fin de satisfacer las crecientes necesidades de datos sobre los hogares y las familias, los países tal vez deseen reunir información más detallada sobre las relaciones entre los miembros del hogar al levantar sus censos de población. En los hogares en que la estructura de relaciones es compleja, incluidos aquellos en los que hay hijos adoptivos, puede resultar difícil determinar las relaciones

²⁴ En los hogares colectivos todas las personas son definidas como “miembros del hogar colectivo”.

precisas entre los miembros del hogar. En algunos países puede complementarse la información sobre las relaciones con el jefe del hogar con información sobre las relaciones directas entre los miembros del hogar, por ejemplo, relacionando a un hijo con sus padres aun cuando ninguno de ellos sea el jefe del hogar”.

(Naciones Unidas, 2008; 140)

III. Ascendencia étnico-racial

El relevamiento de las características étnico-raciales de la población representa un hecho reciente en la historia de Uruguay. Ni los censos nacionales ni ningún otro instrumento oficial de recolección estadística incluyeron preguntas de esta índole hasta 1996, arrojando como resultado la invisibilización estadística de las minorías étnico-raciales en Uruguay. En 1996, luego de una activa movilización de colectivos afrodescendientes, se introduce por primera vez un módulo sobre características raciales en la Encuesta de Hogares 1996-1997.

Una década más tarde, en 2006, frente a la postergación del Censo Nacional, el INE incluye una pregunta sobre ascendencia étnico-racial en la Encuesta Nacional de Hogares Ampliada (ENHA). Desde entonces, la ascendencia étnico-racial ha sido indagada de manera ininterrumpida en la Encuesta Continua de Hogares (ECH).

Los datos obtenidos a partir de las encuestas de hogares han permitido conocer el volumen aproximado de uruguayos en función de sus características étnico-raciales, así como también su perfil demográfico y socioeconómico. Esta información posibilitó además el desarrollo de investigaciones que han arrojado luz sobre las desigualdades étnico-raciales existentes en el país y los mecanismos de discriminación aun vigentes en nuestra sociedad.

La inclusión de preguntas sobre características étnico-raciales en el cuestionario censal representa otro paso fundamental para el reconocimiento de las poblaciones minoritarias como sujetos de derechos, posibilitando con ello la construcción de sociedades más justas e inclusivas.

Al mismo tiempo, la incorporación del tema en el Censo implica un alineamiento con las recomendaciones internacionales y con la experiencia de un gran número de países de la región en rondas censales anteriores.

La propuesta para el censo de mantener las dos preguntas utilizadas en la ECH se fundamenta sobre dos argumentos principales. En primer lugar, que si bien puede estar lejos de ser una opción ideal, es sobre todo un instrumento probado que el INE conoce su funcionamiento en campo. El segundo argumento consiste en que estos datos han demostrado su utilidad, en tanto los estudios realizados a partir de los mismos, han podido evidenciar la existencia de profundas desigualdades dentro de la sociedad uruguaya según la ascendencia étnico-racial de las personas.

La diferencia más sustantiva con respecto a la ECH consiste en que, en la consulta sobre la ascendencia principal (formulada sólo a quienes declaran más de una ascendencia), se agrega una opción para clasificar a las personas que declaran no tener una ascendencia principal. Esta categoría fue creada a partir de la realización de pruebas piloto donde se constataron casos de personas con más de una ascendencia pero que declaraban no tener una a la que consideraran la principal.

IV. Situación conyugal

El estado civil o estado conyugal de hecho es la variable central en los censos y encuestas para el estudio de la vida conyugal de las personas. En los censos nacionales realizados entre 1963 y 1996 la situación conyugal o el estado civil de las personas se determinó

mediante la aplicación de una única pregunta y un conjunto relativamente estable de categorías de respuesta²⁵. Una de las ventajas de esta modalidad de indagatoria es que permite la comparabilidad en el tiempo sin mayores inconvenientes. No obstante, presenta como principal desventaja que no habilita la identificación precisa del estado civil de las personas y, a la inversa, el estado civil de las mismas no es necesariamente un indicador de su vida conyugal. A modo de ejemplo, Cabella (2009) menciona los casos de personas que se declaran solteras pero cuyo estado conyugal puede ser viuda o separada de unión libre, o las que se declaran casadas aunque se encuentran separadas de hecho de ese matrimonio.

Esta deficiencia común a todos los censos nacionales ha sido subsanada en otros países de América del Sur mediante la inclusión de preguntas adicionales para discriminar la situación conyugal del estado civil de las personas. Esta distinción se vuelve cada vez más importante en la medida que aumentan mucho los niveles de consensualidad, y por tanto el estado civil “soltero” no es indicativo de la no existencia de vida conyugal. Asimismo, como plantea Cabella (2009), cada vez se vuelve más importante conocer la historia conyugal, en especial entre los grupos jóvenes, en la medida que la entrada en unión y la transición a la adultez ocurren a edades cada vez más tardías. En este sentido, es relevante saber si las personas, independientemente de su estado civil, tuvieron ya una experiencia conyugal.

Las preguntas incluidas en el cuestionario censal 2011 siguen la propuesta de Cabella (2009), en cuanto implican un armonización con la batería de preguntas implementada por la ECH, que se adecua a los cambios ocurridos en materia de dinámica de formación de uniones y no ha presentado dificultades durante la etapa de relevamiento en campo. Esta batería de preguntas se aplica a personas de 12 y más años -al igual que en el censo de 1996- y permite una indagatoria más rigurosa de la situación conyugal de las personas.

El módulo comienza indagando si la persona tiene pareja corresidente en el hogar. En esos casos, se identifica a la pareja entre los integrantes del hogar y se consulta por el tipo de unión (unión libre o casamiento civil). Si la persona no está conviviendo en pareja, entonces debe responder en qué situación se encuentra actualmente (en el siguiente orden): separado de unión libre, divorciado, casado (incluye separado y no se divorció), viudo de casamiento, viudo de unión libre y soltero (nunca se casó ni vivió en unión libre)²⁶.

Finalmente, el cuestionario incluye la categoría “pareja del mismo sexo” en el caso de las uniones libres. Esta recomendación parte de la necesidad de identificar a las parejas del mismo sexo, como se realiza en otros países del mundo. Si bien nada impide que en la mayoría de los casos las parejas del mismo sexo corresidentes puedan ser captadas con las preguntas de parentesco, agregar una categoría específica en el módulo de situación conyugal permite otorgar mayor visibilidad a estas situaciones y eventualmente favorece la sensibilización en el tema a censistas y censados.

V. Migración

La migración es uno de los componentes que junto a la mortalidad y la fecundidad afecta el tamaño de la población de una determinada unidad territorial. Tiene por tanto una incidencia directa en el stock de la población de un determinado territorio y en su redistribución espacial. El conocimiento de la dinámica migratoria es fundamental para la elaboración de las proyecciones de población.

²⁵ Para conocer las modificaciones introducidas en las preguntas y categorías de respuesta sobre el estado conyugal en los censos nacionales, ver Cabella (2009: 13).

²⁶ Vale aclarar que hasta el año 2010 la ECH también aplicó esta pregunta para personas que convivían en régimen de unión libre. Otra diferencia con la ECH es que en el censo 2011 se discriminó la categoría de “viudo” entre viudo de casamiento y de unión libre.

Los censos de población son la fuente matricial de información sobre migración para los países de la región, pues han proporcionado la base empírica para cuantificar y caracterizar demográfica y socioeconómicamente a la población migrante (Martínez Pizarro, 2009; Maguid, 2009). Su característica de universalidad provee una ventaja única frente a las otras fuentes de información y, junto a su periodicidad, han permitido la construcción de sistemas de información migratoria como el IMILA (Investigación de la Migración Internacional en América Latina) o el MIALC (Migración Interna en América Latina y el Caribe), desarrollados por CEPAL-CELADE.

Por lo general los censos de población incluyen, en consonancia con recomendaciones internacionales (Naciones Unidas, 2008) y como batería mínima común a todos los países, preguntas sobre residencia en tres momentos del tiempo: el nacimiento, un momento anterior (por lo general cinco años de la fecha del censo o en su defecto se recoge información sobre la duración de la residencia actual) y en la actualidad. En el caso del país de nacimiento, se agrega la consulta sobre el año o fecha de llegada para los nacidos en el exterior, pregunta sumamente útil para diferenciar el tiempo de residencia en el país receptor para el stock de población inmigrante.

El conjunto de preguntas seleccionado para medir el fenómeno migratorio en el censo de 2011 recoge las recomendaciones internacionales en la materia, permitiendo obtener información útil para el análisis de la migración interna y la inmigración internacional. En relación a los censos de 1975, 1985 y 1996, la novedad que se introduce es que se incluye una pregunta sobre la duración de la residencia actual, captándose además el lugar de residencia inmediatamente anterior al último movimiento migratorio.

La dupla de preguntas duración de la residencia actual-lugar de residencia anterior, es sumamente útil desde el punto de vista de las unidades territoriales para identificar las oleadas de migrantes recientes (Macadar, 2009). Además permite captar a los migrantes no recientes, es decir, a las personas llegadas a su lugar de residencia actual en un período de tiempo superior a los cinco años. Por lo tanto, su inclusión en el cuestionario censal permite realizar un análisis más exhaustivo de las poblaciones migrantes, tanto en lo que respecta a los migrantes internos como a los inmigrantes internacionales de retorno.

Por su parte, la pregunta de lugar de nacimiento es un clásico de los censos pues permite conocer la migración absoluta. Combinada con el lugar de residencia habitual, permite distinguir a los nativos de los no nativos. Si se analiza en conjunto con el lugar de residencia anterior, permite analizar la migración de retorno, además de la intensidad y dirección de las corrientes migratorias.

Por último, la pregunta lugar de residencia en una fecha fija anterior es recomendada internacionalmente y usada por una gran mayoría de países de la región porque es la única que permite medir el efecto neto de la migración en la población de cinco años de edad o más, en un mismo periodo. El indicador más importante que se puede calcular a partir de esta pregunta es la tasa neta de migración.

VI. Educación

Este módulo ha sido incluido en todos los Censos desde 1963 y si bien se han incorporado nuevas preguntas e introducido modificaciones en los siguientes censos, la información relevada continúa permitiendo obtener indicadores comparables a lo largo del tiempo.

El cuestionario censal 2011 incluye los tres temas básicos recomendados por Naciones Unidas (alfabetización, asistencia escolar y nivel educativo alcanzado) y un cuarto considerado como adicional referido al nombre del área, orientación, curso o carrera para los niveles de bachillerato o superior (incluido enseñanza técnica).

El conjunto de preguntas de educación en el cuestionario censal 2011 presenta algunas innovaciones en estos temas. En relación al alfabetismo, la pregunta pasa a ubicarse al final del módulo y se refiere únicamente a la población de 10 años o más que nunca asistieron a

un establecimiento de enseñanza, que cursan o cursaron Primaria Especial o que aprobaron hasta 3 años de Primaria Común. Esta modificación se sustenta en recomendaciones formuladas en un Seminario-Taller organizado por la División de Población de la CEPAL (Aliaga, 2010)²⁷.

Para mejorar la indagación sobre el nivel educativo alcanzado se incorpora una pregunta, dirigida a quienes cursan o cursaron enseñanza técnica o niveles superiores a bachillerato, sobre requisitos de ingreso a dichos niveles. Con esta consulta se pretende identificar una muy diversa oferta educativa que si bien pueden tener similar o idéntica denominación en la práctica y sobre la base de los distintos requerimientos mínimos de ingreso, deben ser clasificadas de distinta forma (Llambí, 2009).

El cuestionario presenta asimismo una innovación referida a una mayor desagregación de los niveles educativos. En este sentido, se incorpora la categoría de postgrados, atendiendo a las demandas de los usuarios y a un contexto de creciente importancia de estos cursos.

Por último, se han agregado dos nuevas temáticas: 1) la asistencia a centros educativos en la primera infancia (de 0 a 3 años de edad) y 2) la ubicación geográfica del establecimiento educativo.

La incorporación del primer tópico se justifica porque cada vez es más frecuente la asistencia a centros educativos a edades más tempranas por diversos motivos. Este cambio en la realidad conlleva la necesidad de generar indicadores de asistencia que reflejen esta situación y que permitan detectar necesidades de nuevos centros educativos para atender esta demanda. La consulta sobre asistencia a centros educativos en la primera infancia habilita asimismo el estudio de los factores socioeconómicos asociados a la incorporación al sistema educativo a edades cada vez más tempranas.

La pregunta sobre ubicación del centro educativo se inscribe dentro del tema de movilidad cotidiana por motivos educativos. Si bien no ha sido definida como tema central en las recomendaciones formuladas por las Naciones Unidas para la ronda de censos 2010, la División de Población de la CEPAL (CELADE) sugiere que los países incluyan el tema de la movilidad cotidiana en los censos, siguiendo el camino iniciado en la región por seis países (Colombia, El Salvador, Chile, Brasil, México y Nicaragua) en sus respectivos censos de la ronda 2000²⁸.

Varios usuarios, tanto del ámbito académico como del gobierno departamental, hicieron llegar al INE demandas de información sobre movilidad cotidiana. Estos usuarios coincidieron en señalar como una de las utilidades principales de la información la posibilidad de identificar el área de influencia de los centros urbanos y la determinación con este criterio de las Áreas Metropolitanas. En este sentido, se considera que las preguntas sobre movilidad cotidiana por educación y trabajo constituirán insumos fundamentales para determinar el área de influencia de los conglomerados urbanos, siendo útiles entonces para la definición de áreas metropolitanas, tanto de Montevideo como de las localidades urbanas de mayor tamaño del interior del país.

VII. Actividad laboral

Las características económicas de las personas han sido relevadas en todos los censos realizados desde 1963 aunque con variaciones que permiten una mayor precisión y calidad de la información obtenida.

²⁷ Seminario-Taller "Los Censos 2010 y las condiciones de vida". Santiago de Chile, 7 al 9 de junio de 2010.

²⁸ Seminario-Taller "Los Censos de 2010 y la migración interna, internacional y otras formas de movilidad territorial". Santiago de Chile, 10 al 12 de diciembre de 2008.

Los objetivos principales de este módulo consisten en investigar la relación de las personas de 12 y más años de edad con el mercado laboral y, para el caso de los ocupados, investigar las características de su ocupación principal o única. Esta información permite también realizar análisis conjuntamente con los datos demográficos y sociales relevados.

Los temas investigados en este módulo son: condición de actividad, tareas que realiza en el trabajo, actividad del establecimiento donde realiza el trabajo, categoría de la ocupación, lugar donde realiza el trabajo, condición de jubilado o pensionista y condición de realizar quehaceres del hogar.

Para la definición de las preguntas, conceptos y demás aspectos metodológicos se siguieron las recomendaciones formuladas por las distintas Conferencias Internacionales de Estadígrafos del Trabajo (CIET)²⁹ y por la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas, quien considera este tema como central para su inclusión en los censos.

En lo referente a los clasificadores que serán utilizados en los Censos 2011 cabe señalar que para sistematizar las ocupaciones de las personas será utilizada la Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones (CIUO) 2008 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y para las actividades de los establecimientos la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU) revisión 4 de las Naciones Unidas. Ambas clasificaciones serán realizadas al mayor nivel de desagregación que permiten los mismos.

Dos temas adicionales refieren por un lado al registro de la localidad donde se realiza la actividad laboral principal, y por otro lado, a la identificación de actividad económica dentro de la vivienda, pregunta que se vincula al Censo de Locales. La pregunta sobre el lugar de trabajo, conjuntamente con la de la ubicación del centro educativo dirigida a las personas que asisten a un establecimiento educativo, permiten analizar a la población que se desplaza cotidianamente desde su localidad de residencia habitual hacia otras localidades. Como se mencionó en la sección sobre el módulo de educación, el tema de la movilidad cotidiana ha cobrado reciente importancia en los censos y encuestas implementadas por países desarrollados.

VIII. Fecundidad y mortalidad

El módulo de fecundidad ha estado presente en los cuestionarios desde el Censo de 1975. Al igual que en el Censo de 1996, se mantienen los tres temas establecidos como básicos por el manual de recomendaciones de Naciones Unidas (2008): cantidad de hijos nacidos vivos, cantidad de hijos actualmente vivos y la fecha de nacimiento del último hijo nacido vivo.

Una innovación sustantiva con respecto a censos anteriores es que las preguntas de este módulo se dirigen a las mujeres de 12 y más años. Esta modificación fue sugerida por algunos usuarios y se sostiene en varios argumentos. En primer lugar, existe una experiencia regional considerable en la formulación de estas preguntas a mujeres de 12 o más años. En segundo lugar, se presume que pueden existir varios casos de omisión de la edad en los registros de nacimiento que corresponden a madres adolescentes. En tercer lugar, el estudio de la fecundidad adolescente es relevante desde el punto de vista de los vínculos existentes con las metas del desarrollo y el enfoque de derechos (Calvo, 2009).

El cuestionario censal 2011 incorpora una pregunta sobre el año de nacimiento del primer hijo nacido vivo que permite aportar información útil para estudiar la amplitud del período reproductivo de las mujeres y su vínculo con la descendencia final. Esta pregunta tiene antecedentes en los cuestionarios censales de algunos países de la región.

²⁹ <http://www.ilo.org/public/spanish/bureau/stat/res/index.htm>

IX. Discapacidad

Una de las innovaciones conceptuales del censo de población 2011 consiste en la introducción del tema discapacidad en el cuestionario censal. Su incorporación va en consonancia con los antecedentes y las recomendaciones internacionales. No sólo ha sido incluido en los cuestionarios censales de un creciente número de países, sino que también es un tema central de acuerdo a la última edición del manual de recomendaciones censales de Naciones Unidas.

En ese marco, el módulo de discapacidad incluido en el cuestionario censal es el resultado de un largo proceso de trabajo entre las oficinas nacionales de estadística de la región que tuvo por objetivo alcanzar la armonización conceptual y operativa. La cooperación se concretó en diversas pruebas piloto y tests cognitivos, entre las que cabe destacar la Prueba Piloto Conjunta realizada en 2006 por Argentina, Brasil y Paraguay y la Prueba Piloto de Discapacidad y Residencia Habitual realizada por Uruguay en 2008 (Beltrami y Nathan, 2009). La prueba realizada en 2008 permitió poner a prueba un conjunto amplio de preguntas que atendían diversas dimensiones de la discapacidad, producto de un trabajo conjunto de un equipo de técnicos del INE y de la Comisión Nacional Honoraria del Discapacitado (CNHD).

El marco conceptual en el que se inscribe el tema tiene como antecedente principal la adopción, en el año 2001, de un instrumento desarrollado por la Organización Mundial de la Salud (OMS) y reconocido por más de 190 países, denominado “Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y la Salud” (CIF), que reemplazó a la Clasificación Internacional de Deficiencias, Discapacidades y Minusvalías del año 1980 (Scholnik, 2009).

El manual del censo presenta una síntesis de las definiciones de la CIF, donde se define a la situación de discapacidad como una *“limitación en la actividad y restricción en la participación, originada en una deficiencia que afecta a una persona en forma permanente para desenvolverse en su vida cotidiana dentro de su entorno físico y social”*.

En función del enfoque descrito, el objetivo de las preguntas del módulo es identificar la proporción de personas con discapacidad en la población, según tipo de limitación y grado de severidad. La información recogida permitirá conocer las características demográficas y socioeconómicas de las personas con discapacidad, al tiempo que posibilitará el estudio de su distribución territorial a pequeños niveles de desagregación geográfica. De esta manera, las preguntas constituirán un insumo importante para el diseño de políticas y programas de inclusión social de las personas con algún tipo de discapacidad.

El cuestionario incluye las 4 áreas consideradas como fundamentales por las recomendaciones de Naciones Unidas para determinar la situación de discapacidad: caminar, ver, oír y razonar. Por lo tanto, resulta evidente que el censo no permite identificar a toda la población del país que presenta algún tipo de discapacidad, tal como reconoce el manual de recomendaciones de Naciones Unidas:

“El formato del censo ofrece tiempo y espacio limitados para preguntas complejas como discapacidad. Puesto que la Clasificación Internacional de Funcionamiento de la Discapacidad y la Salud (...) ofrece varias dimensiones de uso para desarrollar una medición censal, es mejor centrarse en algunas de esas dimensiones, dejando las dimensiones restantes para usarlas en una encuesta de hogares más extensa”.

(Naciones Unidas, 2008: 228)

En cuanto al diseño de las preguntas, en las áreas de *caminar, ver y oír* existe consenso internacional sobre cómo formularlas, pero existen diferentes alternativas propuestas para operacionalizar el concepto *razonar*. En esta área el cuestionario censal adoptó la formulación incorporada por el cuestionario utilizado en el censo de población 2010 de Argentina.

Referencias bibliográficas

- Aliaga, L. (2010), “Las características educativas en los censos de población y vivienda de América Latina”. Trabajo presentado al Seminario-Taller “Los censos de 2010 y las condiciones de vida”, Santiago de Chile, 7 al 9 de junio de 2010.
- Amarante, V. (2009). “Relevamiento de información sobre actividad laboral en Uruguay en el VIII Censo de Población, IV de Hogares y VI de Viviendas (2010)”. INE, Informe de consultoría de Núcleo Temático Actividad Laboral. Disponible en <http://www.ine.gub.uy/censos2011/talleres/Informe%20final%20-%20Actividad%20Laboral.pdf>
- Beltrami, M. y Nathan, M. (2009). “I Prueba Piloto de Discapacidad y Residencia Habitual 2008 Informe de Presentación de los Principales Resultados. Discapacidad”. Disponible en <http://www.ine.gub.uy/censos2011/documentos/Informe%20de%20análisis%20Discapacidad%20FINAL.pdf>
- Bucheli, M. y Cabella, W. (2007), “El perfil demográfico y socioeconómico de la población uruguaya según su ascendencia racial”. INE, Encuesta Nacional de Hogares Ampliada 2006, Informe Temático.
- Cabella, W. (2009). “Hogares, familias y situación conyugal en los censos”. INE, Informe de consultoría de Núcleo Temático Hogar y Familia. Disponible en <http://www.ine.gub.uy/censos2011/talleres/Informe%20final%20-%20Hogar%20y%20Familia.pdf>
- Calvo, J. (2009). “Algunos antecedentes y propuestas sobre la formulación de preguntas de fecundidad, mortalidad y edad de las personas frente a la realización de los Censos 2010 en Uruguay”. INE, Informe de consultoría de Núcleo Temático Fecundidad y Mortalidad. Disponible en <http://www.ine.gub.uy/censos2011/talleres/Informe%20final%20-%20Fecundidad%20y%20Mortalidad.pdf>
- Chackiel, J. (2009). “Censo, residencia habitual y movilidad territorial”, en *Notas de Población* N° 88, Santiago de Chile, CEPAL.
- Courgeau, D. (1980). *Analyse quantitative des migrations humaines*. Masson, Collection d'anthropologie physique. Paris, New York, Barcelone, Milan.
- Cork, D. L. & Voss P. R. (editors) (2006), *Once, only once and in the right place. Residence Rules in the Decennial Census*, National Research Council of the National Academies, The National Academies press, Washington, D.C. Disponible en <http://www.nap.edu/catalog/11727.html>
- Economic Commission For Europe (2008), *Measuring emigration at the census: lessons learned from four Country experiences*, - Conference of European Statisticians, Joint UNECE/Eurostat Meeting on Population and Housing Censuses, Geneva, 13-15 May 2008
- Flórez, C. (2010), “América Latina: las variables económicas en los censos de población de la ronda 2000”. Trabajo presentado al Seminario-Taller “Los censos de 2010 y las condiciones de vida”, Santiago de Chile, 7 al 9 de junio de 2010.
- IBGE (2008). “Populacao a ser recenseada e Conta da Populacao Total”. Coordenacao do Comité do Censo Demográfico. Noviembre 2007.
- INDEC (2007). “Acerca de las Recomendaciones Censales de las Naciones Unidas. Reflexiones desde la Argentina hacia el Censo 2010”. Documento presentado a la

- Reunión de trabajo Grupo Censos de la CEA CEPAL, “Ronda de Censos 2010. Una visión armonizada”. Santiago de Chile, 11 al 14 de junio de 2007.
- Instituto Nacional De Estadística (2009). “Propuesta de modificaciones para el Censo 2010”. Informe elaborado por las instituciones participantes del Sistema Nacional de Viviendas, Núcleo Temático Vivienda. Disponible en <http://www.ine.gub.uy/censos2011/talleres/Informe%20final%20-%20Vivienda.pdf>
 - INEC (2002). “V Censo Nacional de Vivienda”. Instituto Nacional de Estadística y Censos, 5a. ed., San José, C.R. Disponible en <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan037160.pdf>.
 - Lazarov, L. (2009), “Propuesta de preguntas a incluir en el modulo salud del VIII Censo de Población, IV de Hogares y VI de Viviendas – año 2010”. INE, Informe de consultoría de Núcleo Temático Salud. Disponible en <http://www.ine.gub.uy/censos2011/talleres/Informe%20final%20-%20Salud.pdf>
 - Llambí, C. (2009), “Propuesta de relevamiento de información sobre educación para el VIII Censo de Población, IV de Hogares y VI de Viviendas (2010)”, INE, Informe de consultoría de Núcleo Temático Educación. Disponible en <http://www.ine.gub.uy/censos2011/talleres/Informe%20final%20-%20Educación.pdf>
 - Macadar, D. (2009). “El relevamiento de la migración interna a internacional en el Censo 2010 de Uruguay”. Informe de consultoría de Núcleo Temático Migración. Disponible en <http://www.ine.gub.uy/censos2011/talleres/Informe%20final%20-%20Migración.pdf>
 - Maguid, A. (2009) “La emigración internacional a través de los censos en los países de origen: evaluación de resultados y recomendaciones”, en *Notas de Población* N° 88, Santiago de Chile, CEPAL.
 - Martínez Pizarro, J. (2009) “Medición e información sobre la migración internacional a partir de los censos: lecciones, desafíos y oportunidades” en *Notas de Población* No.88. Santiago de Chile, CEPAL.
 - Naciones Unidas (2008), *Principios y Recomendaciones para los Censos de Población y Vivienda, Revisión 2*. Comisión de Estadística. New York. (Versión original en inglés setiembre de 2006). Disponible en http://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesM/Seriesm_67rev2s.pdf
 - Niedworok, N. (2008) “Nuevas realidades de hogares y familias: desafío para los censos de población de la ronda del 2010 en Uruguay”, trabajo presentado en el III Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población, Córdoba, Argentina, 24 al 26 de septiembre de 2008.
 - Niedworok, N. (1993), Los movimientos pendulares en el espacio por el trabajo, Estudio a partir de la Encuesta Continua de Hogares. Instituto Nacional de Estadística, Uruguay, Serie informes nº 4, Montevideo, noviembre de 1993.
 - Niedworok, N. y Koolhaas, M. (2009). Informe de presentación de los principales resultados de la Prueba piloto 2008 sobre residencia habitual. Montevideo: Instituto Nacional de Estadística.
 - Rico de Alonso, A. (1999) Unidad de empadronamiento y relación de parentesco: el estudio de la estructura y tipos de familia, en CEPAL *América Latina: aspectos conceptuales de los censos 2000*, Serie Manuales, pp. 171 182, Santiago de Chile.
 - Scholnik, S. (2009). “América Latina: la medición de la discapacidad a partir de los censos y fuentes alternativas”. Trabajo presentado al Seminario-Taller “Los censos de 2010 y la salud”, Santiago de Chile, 2 al 4 de noviembre de 2009.

- United Nations Economic Commission for Europe (2006). Conference of European Statisticians Recommendations for the 2010 Censuses of Population and Housing. Naciones Unidas-EUROSTAT, New York y Ginebra. Disponible en <http://www.unece.org/stats/documents/ece/ces/ge.41/2010/recommendations/zip.1.e.pdf>
- United Nations Economic Commission for Europe (1998). Recommendations for the 2000 Censuses of Population and Housing in the ECE region. Naciones Unidas-EUROSTAT, New York y Ginebra. Disponible en http://www.unece.org/stats/documents/statistical_standards_&_studies/49.e.pdf
- United Nations Statistics Division (2004). “Topics of emerging policy relevance and suggested minimum and essential census topics: Implications for updating the Principles and Recommendations for Population and Housing Censuses”. United Nations Expert Group Meeting to Review Critical Issues Relevant to the Planning of the 2010 Round of Population and Housing Censuses, 15-17 September 2004, New York.

