

Diálogo
El censo en Bolivia, una herramienta
para el desarrollo

Dialogue
The census in Bolivia: a tool for development

Hubert Mazurek¹

T'inkazos, número 32, 2012, pp. 9-31, ISSN 1990-7451

Fecha de recepción: octubre de 2012

Fecha de

aprobación: octubre de 2012

Versión final: noviembre de 2012

El censo es una herramienta imprescindible para el desarrollo de un país, de una región o de una localidad. Partiendo de esta idea, y en el marco de la realización del Censo Nacional de Población y Vivienda 2012, *T'inkazos* invitó a cinco investigadores a un diálogo virtual sobre los múltiples usos de la información generada por el censo. Estos aportes se complementan con cuatro artículos referidos al censo y los pueblos indígenas, los procesos de urbanización, el sector agropecuario y rural, y las políticas de población.

Palabras clave: censos / censos de población / censos de viviendas / censos agropecuarios / análisis de la información / políticas públicas / datos estadísticos

The census is an essential tool for the development of a country, a region or a locality. With this idea as the starting point, and in the lead-up to the 2012 National Population and Housing Census, *T'inkazos* invited five researchers to take part in an online dialogue about the multiple uses of the information generated by the census. These contributions are complemented by four articles about the census and indigenous peoples, urbanization processes, the farming and rural sector, and population policies.

Key words: censuses / population censuses / housing censuses / farming censuses / information analysis / public policies / statistical data

¹ Geógrafo, director del laboratorio LPED "Población, Medio Ambiente y Desarrollo", UMR151, del Instituto de Investigación para el Desarrollo (IRD) y de la Universidad de Aix-Marseille, Francia (AMU). Correo electrónico: hubert.mazurek@ird.fr. Marseille-Francia.

A la pregunta “¿para qué sirve un censo?”, muchos suelen responder: “para contar cuántos somos”, y así poder cumplir mejor con una redistribución equitativa de los recursos del Estado. Sin embargo, el censo es un instrumento precioso y rico de información que no explotamos ni en la décima parte de su capacidad.

En primera instancia, hay que resaltar el hecho que el censo tiene una multitud de cualidades que ninguna base de datos puede tener: exhaustividad, referencial geográfico, protocolo riguroso, control de calidad, reproductibilidad, etcétera. Por eso, genera datos con un valor inestimable para diversas profesiones que pueden aprovechar no solamente números sino la posibilidad de construir un instrumento de previsión y de prospectiva. Políticos, por supuesto, pero también geógrafos, economistas, empresarios, ingenieros, alcaldes, sindicatos, pueden aprovechar sus múltiples usos para hacer análisis temáticos, prever la clientela futura, el número de escuelas necesarias dentro de un barrio, las zonas de priorización de mejoramiento de la vivienda, la política de protección infantil o de salud reproductiva, entre otros aspectos. El censo es una herramienta imprescindible para el desarrollo de una nación, de una región o de un pueblo: traer el conocimiento de su realidad poblacional, de sus problemas y de sus potencialidades adquiere una alta relevancia.

En segunda instancia, y por eso mismo, entendemos que el manejo de esta información se vuelve un instrumento político de primera necesidad, en la medida en que permite, a la vez, tomar decisiones y evaluar medidas anteriores. Como todo instrumento político, genera debates, poderes y desafíos que pueden distorsionar su realización o su aprovechamiento. Aquí también el papel de los científicos es importante en el control de la realización y de la interpretación de los datos; así como el control social para la disponibilidad de la información.

El censo es un evento muy peculiar en la vida de una nación que necesita un asentimiento por parte de la población y de la clase política, y una transparencia en su uso; condiciones para que sea un verdadero instrumento de comprensión de la sociedad y de planificación de su desarrollo.

Partiendo de esta idea, y de la realización en Bolivia del Censo de Población y Vivienda en noviembre de 2012 hemos preguntado a cinco reconocidos investigadores su visión sobre el uso del censo para ellos mismos y por parte del Estado y de la sociedad civil. A través de las respuestas a tres preguntas (el uso en las disciplinas científicas, el uso en la construcción de políticas y las condiciones de esos usos), nos presentan un panorama de la gran variedad de posibilidades que ofrece un censo para el desarrollo, en este caso, de Bolivia. Un censo es tan difícil de organizar, tan costoso y se realiza con tan poca frecuencia, que este diálogo constituye un testimonio importante de la necesidad de estos esfuerzos.

Me permito presentar a los protagonistas de este Diálogo, antes de empezar las preguntas, e intentaré al final una síntesis sobre los aportes y las perspectivas que ellos dejan. Con la voluntad de proponer un hilo conductor en la discusión, y de manera de guardar una cierta coherencia en el texto, los autores aparecen en un orden diferente en las respuestas a una pregunta y otra.

Silvia Escóbar de Pabón: Socióloga de la Universidad Mayor de San Andrés (UMSA) de La Paz. Especialista en temas laborales, es ex directora ejecutiva e investigadora del Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA). Es miembro del Comité Directivo del Programa de Investigación Estratégica en Bolivia (PIEB). Participa en investigaciones para la CLACSO y la OIT, UNIFEM, UNICEF, FOS, HELPAGE y para entidades públicas y privadas del país.

Erwin Galoppo von Borries: Geógrafo, fue Director de la Superintendencia Agraria. Actualmente es Director de la Carrera de Ingeniería Geográfica de la UMSA.

Herbert Müller: Ingeniero industrial, con maestría en Administración (MBA) en Thunderbird School of Global Management. En el sector público fue Presidente del Banco Central de Bolivia (1983), Ministro de Energía e Hidrocarburos (1990-1992), Ministro de Economía (1998-2000). Actualmente es Presidente de Müller & Asociados, catedrático universitario y autor de varios ensayos sobre economía.

Luis F. Pereira Stambuk: Economista de la Universidad Católica Boliviana (UCB); especialista en elaboración y análisis de estadísticas, evaluación de programas y proyectos y en el diseño e implementación de sistemas de monitoreo y evaluación. Director Nacional del Censo Nacional de Población y Vivienda de 2001 y ex Director Ejecutivo del Instituto Nacional de Estadística, Director del Padrón Nacional Electoral Biométrico de la ex Corte Nacional Electoral.

Salvador Romero Ballivián: Doctor en Sociología Política en el Instituto de Estudios Políticos de París (Sciences – Po); vocal y vicepresidente de la Corte Departamental Electoral de La Paz, sala provincias (1995-1998); vocal, vicepresidente y presidente de la Corte Nacional Electoral (2004-2008); catedrático universitario desde 1994. Autor de libros y artículos sobre democracia, elecciones y partidos, publicados en países de América y Europa; conferencista sobre los mismos asuntos en diferentes países.

1. Desde el punto de vista de su disciplina ¿para qué sirve (hasta de manera ideal) un censo de población y vivienda, y un censo agropecuario?

LUIS F. PEREIRA STAMBUK

Desde los primeros censos de población que ha realizado la humanidad hasta nuestros días, la realización de los censos de población está relacionada, de una u otra manera, a la implementación de políticas fiscales (captar y distribuir recursos).

Los imperios y culturas occidentales, orientales y de nuestro continente, desarrollaron registros de su población clasificados por grupos, pueblos o castas, para establecer quiénes debían pagar tributos y quiénes no y los montos de éstos, sea en especie o trabajo, para financiar los gastos de sus gobernantes, sacerdotes y guerreros.

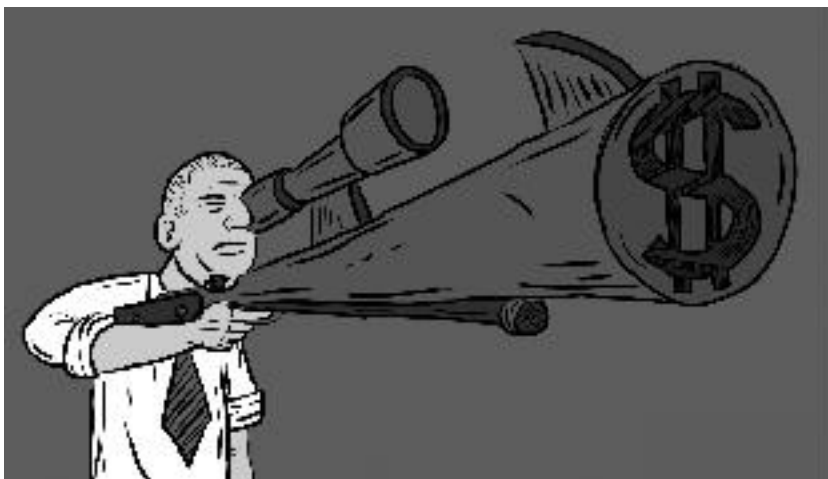
La historia del imperio romano registra que 104 a.c., el Prefecto de Egipto, Gaius Vibius Maximus emite un edicto que señala: “Viendo que ha llegado el tiempo de realizar el censo de casa en casa, es necesario que todos los hombres que vivan fuera de sus distritos regresen a su propia tierra, para que se pueda llevar a cabo el censo...”²; el objetivo, mejorar las recaudaciones por impuestos.

En nuestro territorio se han realizado censos de población desde la época de la Colonia, con el objetivo

² Cirenio y el Censo, <http://www.biblehistory.net/es/Cirenio.pdf>, consultado el 16/09/2012. La Biblia señala que el nacimiento de Jesús se dio en similares circunstancias: Cesar Augusto emitió un edicto ordenando que los habitantes se empadronaran, y que cada uno debía hacerlo en su casa (ciudad), por lo que José y María se trasladaron de Nazareth, donde residían, a Belén, lugar que era de la casa de David a la que pertenecía José, y donde nació Jesús.

principal de identificar a las personas que debían tributar, y los censos indígenas, con similar objetivo, para determinar los tributos a pagar³.

El primer censo de población se realizó en los primeros años de la existencia de la República de Bolivia, en 1831, durante el gobierno del Mariscal Andrés de Santa Cruz. En el siglo XIX se llevaron a cabo cuatro censos más y en el siglo XX, cuatro censos (1900, 1950, 1976 y 1992). Hasta el Censo de 1900, el objetivo era identificar grupos poblacionales específicos (españoles, criollos, mestizos, artesanos, personas con educación, indígenas), con fines tributarios y actualizar los datos sobre el número de habitantes; el instrumento de captura de



Marco Tóxico. *Cacería*. Dibujo digital, 2007.

³ Para su autogestión, se crea un sistema de aplicación de recursos en una casa de la comunidad a la cual ingresan recursos de un sistema de prestación obligatoria, o adjudicada a título de censos de indios o españoles, cuyos fondos servían para el mantenimiento y gestión hospitalaria; auxilio económico a viudas, huérfanos, enfermos e inválidos; subsidio al pago de tributos; sostén de casas de recogimiento, huérfanos y seminarios, así como para el colegio destinado a hijos de caciques en algunas ciudades yuxtapuestas. También servían para el cultivo de tierras colectivas y trabajos comunitarios; destinados a instalar obrajes y explotación comunal de diversificación económica; ayuda al importe de censos, tierras comunales cedidas temporalmente para los cultivos agrícolas y, finalmente, el pago del alquiler a labradores indios y españoles. “Pueblo de indios durante la colonia”, Hugo Únzaga Guachalla, de Internet <http://200.87.119.77:8180/musef/bitstream/123456789/230/1/201-211.pdf>, consultado el 16/09/2012.

datos contenía muy pocas preguntas, a saber: edad, sexo, estado civil y actividad de la población.

En 1947 se realiza el Primer Congreso Interamericano de Estadísticas organizado por el Instituto Interamericano de Estadística (IASI), evento en el que se aprueba la realización en los países de la región del Censo de las Américas. Se acuerda las categorías censales que se deben utilizar, principalmente demográficas, la unión en un solo operativo de los censos de población y vivienda, la realización de los censos agropecuarios y otros aspectos técnicos importantes, como la necesidad de desarrollar la cartografía estadística, que sirva para organizar los censos y marco para las encuestas, y que los censos se realicen cada 10 años, preferentemente los años terminados en “0”.

Con ese nuevo marco metodológico, en 1950 se realiza en Bolivia el séptimo censo de población y el primer censo de vivienda, además del primer censo nacional agropecuario. Esos cambios repercuten en toda la producción estadística, vinculando estrechamente los sistemas nacionales de estadística, con los sistemas de planificación (estrategias de desarrollo y diseño e implementación de políticas públicas) fortalecidos en la década del 50.

A partir de esa conferencia, organismos internacionales y oficinas nacionales de estadísticas de la región, desarrollan instrumentos, manuales, clasificadores, y promueven reuniones para uniformar las metodologías, mejorando la producción de las estadísticas públicas, las cuentas nacionales, la cartografía estadística, etcétera, y desarrollando sistemas informáticos para el procesamiento y difusión de datos, proyecciones demográficas, etcétera.

Por ello la utilidad de los resultados de un censo no se la debe concebir como un hecho aislado. Un Sistema de Información Estadística está compuesto por censos, encuestas y registros administrativos; ninguna de estas fuentes es más importante que las otras, una no sustituye a la otra, cada una de ellas tiene fortalezas y debilidades y es por ello que se complementan, tratando de cubrir todas las necesidades de información.

En nuestra región hoy en día los censos están destinados no al cobro de impuestos, sino más bien a la distribución de recursos públicos en función al peso poblacional y/o indicadores de pobreza.

Las estadísticas públicas: a) son insumos que apoyan a describir una realidad, y que por sí solas no reflejan la misma; b) no se planifican, producen, divulgan y analizan de manera aislada, ya que los fenómenos sociales, demográficos, económicos y ambientales no se explican por sí solos, son causa y efecto de muchas variables; c) deben ser sostenibles, es decir que se deben generar series históricas para analizar y entender tendencias y cambios, por ello no es conveniente cambiar sus metodologías y se debe asegurar su financiamiento; d) exigen que se respete la confidencialidad de los

datos, ya que es la única forma de obtener información confiable; e) requieren estructurar un Sistema Nacional de Estadísticas, conformado por la Oficina Nacional (en nuestro caso el Instituto Nacional de Estadística) y unidades estadísticas de los niveles subnacionales y sectoriales y de las instituciones; y f) necesitan de una Oficina Nacional de Estadística independiente, institucionalizada, técnicamente solvente, actualizada, entre otros atributos, para producir información confiable, objetiva y replicable.

Los censos están íntimamente relacionados a la planificación, monitoreo y evaluación de políticas públicas de desarrollo, de los planes nacionales, departamentales y municipales de desarrollo y planes operativos anuales. Sin información estadística adecuadamente obtenida, no es posible planificar, fijar metas, evaluar resultados o medir impactos.

Lo que diferencia a los censos del resto de las encuestas y registros administrativos es que:

- Mide impactos o resultados de mediano y largo plazo de políticas públicas, a nivel nacional, departamental, municipal, zonal, comunal, etcétera.
- Permite identificar y conocer sobre la situación de poblaciones poco numerosas, no registradas por encuestas o registros, entre ellos pueblos indígenas, población infantil trabajadora, discapacitados, hogares y personas que responden a ciertas características, grupos migrantes, etcétera; y en los censos agropecuarios, especies agrícolas cultivadas o ganaderas criadas, métodos empleados, producción en zonas no aptas para el cultivo⁴.
- Es una descripción detallada (fotografía) de las unidades que se investigan en un momento dado; mientras las encuestas generan datos mucho más completos y detallados, pero de grupos poblacionales o geográficos menos grandes.
- Permite desagregar los datos para niveles geográficos menores y es por ello que es una importante herramienta para los gobiernos locales.
- Da insumos insustituibles para elaborar las proyecciones demográficas (de habitantes y de especies animales) y marco para las encuestas.

HERBERT MÜLLER

La información que se recopila en los censos de población, vivienda y agropecuario resulta imprescindible para contar con elementos de juicio para una correcta formulación de la política económica de un país, priorizar y orientar la inversión pública, adecuar mecanismos de compensación intrarregional, proveer información para que el sector privado pueda formular sus planes de negocio. Efectivamente, la formulación de la política económica de cualquier país debe explicitar los objetivos que busca lograr y que, con más o menos matices, están referidos a la reducción de la pobreza y a la redistribución más equitativa del ingreso, tanto en términos poblacionales como regionales. Por otro lado, resulta evidente que el logro de los objetivos mencionados, implica la necesidad de generar empleo de calidad y sostenible en el tiempo, lo que supone una tasa de crecimiento económico suficiente para satisfacer los anteriores objetivos.

Ahora bien, el crecimiento económico depende, fundamentalmente, de la inversión, del capital humano, es decir, de recursos humanos con educación y salud y, finalmente, pero no por ello menos importante, de la tecnología. Pero además, la política económica debe considerar la forma de participación de los sectores vulnerables de la sociedad de los beneficios del crecimiento económico que por razones de edad o de discapacidad no participan del mercado laboral o de aquellos que por motivos ajenos a su voluntad se encuentran desempleados.

Por lo tanto, si lo que se busca prioritariamente es reducir la pobreza y construir una sociedad más equitativa desde

⁴ Es una de las razones principales por las que es prioritario que en el Censo de Población de 2012 se identifique a pueblos indígenas u originarios, ya que es la única oportunidad para conocer sobre su situación y número de habitantes.

el punto de vista de la riqueza personal, es importante definir cómo se mide la pobreza y, con ese fin, recolectar la información que permita su medición de forma periódica y objetiva para determinar si la política económica del país está en la dirección correcta o si requiere de ajustes que demandarán de acuerdos y consensos que se facilitarán, precisamente, a través de la información objetiva que proporcione el censo a los actores sociales y políticos.

En general, existen dos métodos para medir la pobreza. El primero utiliza el ingreso o el gasto en consumo para medir el bienestar; por ejemplo, el Banco Interamericano de Desarrollo compara el ingreso de las personas con un mínimo requerido y, a partir de ello, define si se trata de una persona en estado de pobreza extrema, pobre o no pobre. La otra medida es mucho más completa y difícil de lograr, que es el de las Necesidades Básicas Insatisfechas que proporciona un indicador que mide el nivel de acceso a la vivienda y la calidad de la misma a partir de los materiales de construcción; el acceso a los servicios sanitarios que está íntimamente relacionado con la disponibilidad de agua potable en una vivienda; el tipo de energía que se utiliza; el acceso a la educación que se mide por la asistencia de los niños en edad escolar; el nivel de educación de las personas mayores en una unidad familiar y, finalmente, la capacidad económica que está relacionada con el número de miembros en el hogar, su nivel educativo, su edad y actividad económica.

El indicador de la línea de la pobreza puede ser estimado periódicamente mediante Encuestas de Hogar. No obstante, para calcular correctamente el segundo indicador, se requiere no solamente de un censo de población, sino también de vivienda.

La información que proporciona un censo de población y vivienda genera además parámetros de comparación inter-temporal sobre el capital humano y su potencialidad, que resultan imprescindibles para definir las políticas económicas que aseguren el desarrollo económico. Es decir, que no sólo permite conocer cuántos somos, sino con qué rapidez hemos crecido desde la última medición; cuál es la tasa de mortalidad y fecundidad; las tendencias migratorias y la composición de los hogares.

El censo permite conocer quiénes somos, en términos de sexo; de origen étnico; de lugar de procedencia; de nacionalidad; de edad y cuál es nuestro lugar de residencia. Proporciona información de cuántos tienen algún tipo de discapacidad y dónde reciben atención médica; cuál es el nivel educativo y dónde lo hacen los que están en edad de trabajar. Asimismo, el censo permite averiguar cuáles son las competencias, lo que supone conocer, al menos, el nivel educativo, ocupación laboral, lugar de trabajo, los idiomas que se habla y cuál es el nivel de desempleo, entre otros.

En síntesis, el censo de población y vivienda brinda los elementos de juicio para que el Estado asigne y distribuya los fondos públicos entre los distintos grupos y regiones del país, con el fin de que el gobierno priorice los programas de inversión pública en educación, salud, saneamiento básico, vivienda, infraestructura y asentamientos humanos; que defina las políticas públicas y acuerde políticas de Estado para cumplir con ciertas metas. Por ejemplo, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó el año 2000 la Declaración del Milenio en la que se establecen las metas del milenio que vencen en la gestión 2015, y que contempla 45 indicadores para medir el avance de los países con relación a la disminución de la pobreza, la universalización de la educación primaria, la igualdad de género, la reducción de la mortalidad infantil y el mejoramiento de la salud materna, entre los más importantes.

Por otra parte, la información del censo de población y vivienda es fundamental para el sector privado para estimar la demanda de los distintos bienes y servicios que el país produce, por segmento de edad, por sexo, por ubicación geográfica, con el fin de contar con criterios objetivos para identificar las oportunidades de inversión y sus características, así como también, la cantidad y calidad de los recursos humanos que demandará la producción de esos bienes y servicios y su disponibilidad.

Sin embargo, la información que proporciona un censo de población y vivienda es insuficiente para analizar la problemática económica del sector agropecuario. Por ello, es indispensable complementar la información con un

censo de esas características. En el caso boliviano, la necesidad de este censo es fundamental, habida cuenta que hasta ahora se han realizado únicamente dos censos agropecuarios: el primero, antes de la Reforma Agraria en 1953 y el segundo, antes de la promulgación de la Ley INRA hacen 30 años aproximadamente. Por lo tanto y en rigor a la verdad, no se conoce a ciencia cierta cuáles son las características de la estructura agraria del país en la actualidad; la forma en la que se produce; el régimen de tenencia de la tierra; el sistema de riego; la frontera agrícola y el potencial agropecuario. En ese sentido, resulta difícil definir políticas de apoyo eficientes e identificar el tipo de intervenciones adecuadas que debería realizar el gobierno para apoyar al sector agropecuario del país. Más grave aún, se desconocen las características del pequeño productor campesino en el altiplano y los valles, las de los colonizadores del trópico, de los empresarios en el oriente del país y, finalmente, las peculiaridades de los pueblos indígenas de las tierras bajas del oriente. Esta información es imprescindible para focalizar adecuadamente las intervenciones y definir las políticas gubernamentales para este sector.

ERWIN GALOPPO

Se puede decir que los censos sirven a la geografía, así como la geografía sirve a los censos, pues las unidades de agregación de la información censal son unidades que deben definirse geográficamente. Entonces no es casual que en algunos países los institutos de estadística se llamen también de geografía (INEGI en México, IBGE en Brasil).

La investigación geográfica ha tenido una larga tradición de estudios extensivos cuantitativos. Dichos estudios enfatizan la búsqueda de relaciones entre fenómenos distribuidos extensivamente en la superficie terrestre. Como ejemplo, son clásicas las comparaciones entre los grandes biomas del mundo y el clima a nivel planetario, que sugieren la influencia de la temperatura y de la precipitación sobre la diferenciación de los diferentes tipos de formaciones vegetales. Los geógrafos han podido representar los rasgos físicos en mapas sin espacios vacíos por observación directa en el terreno, en fotografías e imágenes tomadas desde el espacio, (por ejemplo las formas del terreno o la vegetación) o por técnicas cartográficas de interpolación de líneas a partir de valores puntuales (por ejemplo las isotermas y las isoyetas).

La necesidad de tener mapas sin espacios vacíos se fundamenta en uno de los objetivos de la geografía que es el estudio de la organización espacial, es decir, además de su descripción, la necesidad de explicar las configuraciones de distribución de los fenómenos sobre la superficie de la tierra. Técnicas actuales de geostatística como la autocorrelación espacial no tendrían sentido en mapas con espacios vacíos. La autocorrelación espacial busca medir si los valores de una misma variable se parecen más cuando están geográficamente más cerca, o dicho de otra forma, si existe una segmentación espacial clara de la variable, lo que puede ser muy útil al analizar, por ejemplo, la segregación social o cultural de la población al interior de la ciudad.

Lo anterior muestra la importancia para la geografía de trabajar con censos pues éstos son exhaustivos espacialmente.

Algunos ejemplos relevantes de trabajos geográficos basados en información censal han sido: el Atlas del Instituto Geográfico Militar con soporte de ORSTOM, los trabajos de geografía electoral de Bolivia de Salvador Romero Ballivián, el Atlas del Municipio de La Paz preparado entre el Gobierno Municipal, el Consejo Nacional de Población y el Instituto Francés para el Desarrollo, y los estudios a nivel nacional de la Dirección de Ordenamiento Territorial del Ministerio de Planificación.

Los estudios cualitativos intensivos en geografía, aunque no utilicen directamente los datos censales, se contextualizan gracias a ellos. En este caso también los censos son importantes.

SILVIA ESCÓBAR

En general, los censos son una herramienta de gran importancia para el análisis de los cambios estructurales en diferentes dimensiones de la dinámica macroeconómica y social, tanto por su carácter universal, los temas

investigados, como por la posibilidad de comparar la información en el tiempo y con la que se genera en otros países. Los censos también entregan información con un nivel geográfico desagregado que sirve de base para la formulación y evaluación de políticas y programas públicos que, dependiendo de los contextos políticos, podrían contribuir a resolver los principales problemas que afectan a nuestras sociedades. Además, la cartografía actualizada en la etapa pre-censal es una fuente irremplazable para dar continuidad a los sistemas de información estadística, buscando mejorar la oportunidad, confiabilidad y calidad de las investigaciones periódicas que se realizan entre censos. Desde la óptica de los usuarios del sistema, los censos abren amplias posibilidades analíticas que se constituyen en puntos de referencia ineludibles para realizar estudios complementarios dirigidos a profundizar la discusión sobre diferentes objetos de estudio.

Un balance sobre el uso de la información de los censos de población y vivienda en investigaciones con orientación sociológica muestra el aprovechamiento de su potencial analítico para dar cuenta de la realidad presente y las tendencias en el tiempo en algunos temas relevantes. Entre otros, destacan aquellos vinculados con las dinámicas demográficas y los procesos de urbanización; la migración interna y su relación con la distribución espacial de las principales actividades económicas; la evolución de la fuerza de trabajo y las tendencias del empleo; los perfiles de la oferta laboral y sus formas de inserción en el mercado de trabajo, diferenciando grupos sociales; la división social del espacio de las ciudades y sus determinantes económicos y sociales; las dinámicas sociales del empleo rural y los procesos de diferenciación social y proletarización; el trabajo agrícola y no agrícola y la pluriactividad en el medio rural; las transformaciones en la estructura social urbana y rural; las relaciones de género y sus determinaciones sobre la educación y el trabajo; las intersecciones género, clase y etnia que convergen en las relaciones de género; las transformaciones estructurales y su relación con la movilidad social, así como con los procesos de desigualdad social y la pobreza.

En materia de censos agropecuarios la experiencia es más tardía en comparación con los censos de población y su regularidad no se ajusta necesariamente a momentos establecidos internacionalmente. A mayor distancia del último censo -casi 30 años en Bolivia- su realización cobra mayor importancia para dar cuenta de las transformaciones en la estructura agraria, en las formas de propiedad, tenencia y uso de la tierra, o en las formas de organización de la producción y el trabajo. También permite aproximarse al estudio específico de la evolución de la economía campesina y de las explotaciones capitalistas, los tipos de cultivos y el grado de especialización, su aporte a la producción para el mercado interno y la exportación. Si bien este tipo de censos sirven sobre todo para conocer los cambios emergentes y las condiciones creadas por las políticas públicas para el desarrollo agrícola y pecuario en diferentes regiones y áreas geográficas del país, entregan información útil para conocer las reconfiguraciones de la estructura social que provienen de los procesos de diferenciación social en el campo, con una perspectiva que incluye las dimensiones de clase, género y etnia, entre otros.

Estos temas han estado presentes en la agenda de investigación basada en información censal en Bolivia y otros países de la región, entregando una visión actualizada de la realidad macrosocial; pero también, posibilitando la evaluación -directa e indirecta- de los efectos de las políticas públicas sobre los procesos y grupos sociales estudiados, así como la identificación de los escenarios prospectivos. Sin embargo, se debe destacar que la mayor parte de los estudios combina la información censal con el uso de otras fuentes primarias y secundarias, para profundizar en las explicaciones en torno a los objetos de estudio. En estos términos, la coincidencia temporal entre un censo de población y un censo agropecuario y el uso combinado de la información que permiten, otorga mayores potencialidades analíticas para la comprensión de las transformaciones estructurales de la sociedad, desde distintas disciplinas y enfoques de aproximación, la misma que puede ser enriquecida con la realización de encuestas por muestreo, con los marcos que proporcionan los censos.

SALVADOR ROMERO BALLIVIÁN

Para la ciencia política y para las políticas públicas, los censos de población y vivienda son un instrumento muy valioso. Ellos ofrecen una imagen extremadamente precisa de una sociedad: la distribución de la población en el territorio y las diferencias entre las regiones, los rasgos de las cohortes generacionales y los contrastes por género, las condiciones de vida y de educación, las características lingüísticas, el acceso a servicios, etcétera. La realización periódica de los censos permite medir las evoluciones fundamentales de una sociedad. Por su cobertura y su alcance, un censo no tiene equivalentes como fotografía y película de una sociedad, y brinda una fuente rica, confiable y completa de informaciones.

En Bolivia, la ciencia política tiene una historia de unas cuantas décadas, aunque el ensayo político sea una de las tradiciones intelectuales mejor cultivadas. Por la escasez de fuentes estadísticas confiables (censales o encuestas), por la formación o preferencia de los primeros politólogos educados en el exterior (René A. Mayorga, H. C. F. Mansilla, Jorge Lazarte, Eduardo Gamarra, Irma Lorini, etcétera) así como por la inclinación de los autores extranjeros que analizaron la política boliviana (James Malloy, Herbert Klein, Jean Pierre Lavaud, Marta Irurozqui, Laurence Whitehead, Kevin Healy, etcétera) la disciplina se desarrolló con una fuerte tendencia cualitativa, una penetrante mirada histórica, pero una frágil ala cuantitativa.

La ciencia política, como la mayoría de las disciplinas, es diversa en sus metodologías, enfoques, propuestas. Algunos de sus abordajes son fundamentalmente cualitativos y pueden tener un recurso limitado a la información censal (antropología política, etnología política, filosofía política, historia de las ideas políticas, investigaciones sobre los partidos o el sistema de partidos, etcétera). Sin embargo, ésta se convierte en el eje indispensable en otras ramas.

Destacan, por derecho propio, los estudios electorales que representa uno de los campos relevantes de la ciencia política contemporánea, y más aún en regímenes democráticos. La cabal comprensión de los resultados electorales requiere una asociación estrecha con los rasgos socioeconómicos, demográficos, culturales de una región, que sólo pueden ser ofrecidos por un censo. Esos estudios necesitan estadísticas socio-demográficas fiables para conseguir una aproximación segura en las relaciones entre la estructura social de un territorio y su comportamiento político. Para este propósito, es indispensable conocer cuando menos las tasas de educación (analfabetismo y otras), de prácticas lingüísticas (difusión del español, permanencia del aymara y del quechua, etcétera), de nivel de vida (tasas de mortalidad infantil, pobreza, acceso a servicios, etcétera), de pertenencia religiosa, de estructura agraria (clave en un país con una población rural aún significativa), para citar algunos factores importantes.

En Bolivia, la calidad de las estadísticas no ha sido siempre alta y la recolección de los datos no siempre se ciñe a parámetros sistemáticos, pero ciertamente existen progresos. Estos se deben tanto a los procesos de institucionalización y modernización de los organismos encargados de elaborar las estadísticas como a los movimientos de descentralización estatal y al afianzamiento de una comunidad científica en el país.

2. En su criterio, ¿cómo los resultados del Censo 2012 y su comparación con los resultados del Censo 2001, pueden ser relevantes para la negociación de algunas políticas (pacto fiscal, descentralización, ocupación del territorio, etcétera) en base a las características del país?

SALVADOR ROMERO BALLIVIÁN

La institucionalización de las entidades públicas encargadas de las estadísticas contribuye a definir políticas de largo aliento y efectuar programaciones sobre tiempos amplios, dando regularidad a los trabajos emprendidos. Así, los censos, fundamentales para investigar la geografía o la sociología política, o las políticas públicas, se realizan con una periodicidad antes desconocida. Si medio siglo separó los censos de 1900 y de 1951, el ritmo se aceleró en

los últimos años: 1976, 1992, 2001, 2012. A menudo, la institucionalización y la consolidación democrática impulsan una mayor apertura de los centros públicos: el Instituto Nacional de Estadística (INE) ha puesto énfasis en difundir ampliamente sus trabajos, en tanto que los progresos informáticos permiten disponer de la información en tiempos más breves que en el pasado. Es indispensable que esas políticas de apertura se mantengan.

La información numérica permite afinar los análisis y avanzar hipótesis más sólidas. Existe la posibilidad de establecer correlaciones y otros cálculos entre la distribución del voto, o de otros comportamientos políticos, y las variables sociales, económicas y culturales, aunque ello no implique que puedan obtenerse inferencias a nivel individual; permite observar sesgos en la distribución de escaños por región y por lo tanto analizar los impactos de las reglas en la representación; facilita, junto con el estudio de los presupuestos, el estudio del impacto de las políticas públicas.

El lugar central de la información censal como variable explicativa de los comportamientos políticos se observa, entre otros, en los libros y artículos de Salvador Romero Ballivián⁵, Rafael Loayza⁶, Ricardo y Hernando Calla⁷, Ramiro Molina B., Miguel Ángel Pérez⁸, en las tesis de distintos grados académicos, como las de Hugo Carvajal⁹ o Erwin Galoppo.

Incluso si se procede con un enfoque psicosocial para comprender los comportamientos y las actitudes políticas, los datos censales son básicos pues ellos forman la columna vertebral para el levantamiento de las encuestas políticas. En Bolivia, en parte por motivos económicos, el aporte más sostenido en esta dirección no ha venido de una dinámica local sino del impulso externo, a través de las encuestas conducidas por la Universidad de Vanderbilt bajo la dirección del profesor Mitchell Selligson, que se realizan en todos los países de América Latina cada dos años¹⁰. De manera menos sistemática en el tiempo pero con encuestas serias también se cuentan contribuciones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Por último, conviene anotar que sí se disponen de artículos explicativos sobre el comportamiento político en base a encuestas: se pueden señalar los textos de José Luis Gálvez, Fernando Molina o de Luis A. Quiroga.

Los resultados censales son igualmente centrales en otra rama de la ciencia política, vinculada con el análisis de las políticas públicas. Empero, ese campo ha sido poco explorado en el país, al menos en su vertiente académica pues muchas consultorías e informes institucionales recurren con frecuencia a la información censal. Este aspecto subraya una actitud más cautelosa de parte de los investigadores académicos para explotar el acervo estadístico. A contramano de esa timidez, se pueden mencionar los esfuerzos de Jean Paul Faguet para vincular información censal, políticas de descentralización y gestiones municipales¹¹.

HERBERT MÜLLER

La décimo séptima disposición transitoria de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización encarga al Servicio

⁵ Romero Ballivián, Salvador. *Geografía electoral de Bolivia*. La Paz: Fundemos, 2003 (la primera edición data de 1993); “La geografía electoral, de Bolivia a América Latina”, en: ALCEU, 3(6), enero-julio 2003; *El tablero reordenado*. La Paz: Corte Nacional Electoral, 2007 (primera edición en 2006); “El sistema de partidos boliviano: un paseo por sus tiempos y sus lugares” en: PNUD, *Mutaciones del campo político en Bolivia*. La Paz: PNUD, 2010.

⁶ Loayza, Rafael. *El eje del MAS*. La Paz: Fundación K. Adenauer, 2010.

⁷ Calla, Ricardo; Calla, Hernando. *Partidos políticos y municipios*. La Paz: ILDIS, 1996.

⁸ Pérez, Miguel Ángel. “Análisis de los resultados electorales de los referendos sobre los Estatutos autonómicos y la elección de prefectos en Chuquisaca”, en: *Opiniones y Análisis* (95), 2008; Hugo Carvajal, Miguel Ángel Pérez, *¿Una nueva realidad política?* La Paz: Fundemos, 2005.

⁹ Carvajal, Hugo. “Comportamiento electoral y características del voto uninominal en cuatro circunscripciones de La Paz, El Alto, Cochabamba y Tarija”, tesis de sociología en la UMSA, 2000.

¹⁰ Por ejemplo: Selligson, Mitchell. *Auditoría de la democracia: Bolivia 2002*. La Paz: Universidad Católica Boliviana, 2003.

¹¹ Faguet, Jean Paul. “Gobernabilidad desde abajo en Bolivia: una teoría del gobierno local y dos pruebas empíricas”, en: Zuazo, Moira; Faguet, Jean Paul; Bonifaz, Gustavo. *Descentralización y democratización en Bolivia*. La Paz: ILDIS, 2012.

Estatal de Autonomías, en coordinación con el Ministerio de Autonomías y el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, la elaboración de una propuesta técnica de diálogo para un pacto fiscal, "...analizando las fuentes de recursos públicos en relación a la asignación y el ejercicio efectivo de competencias de las entidades territoriales autónomas y el nivel central del Estado. La propuesta deberá apegarse a los principios, garantías, derechos y obligaciones establecidas en la CPE, considerando también las necesidades económicas y sociales diferenciadas entre departamentos...". Al respecto, la Constitución Política del Estado establece una serie de derechos, tales como los de la seguridad alimentaria; el derecho a recibir educación en todos los niveles de manera universal; el acceso al sistema único de salud, gratuito y equitativo de carácter universal; el derecho a un hábitat y vivienda adecuados, para los cuales el Estado promoverá planes de vivienda de interés social; el derecho al acceso universal y equitativo de los servicios de agua potable; alcantarillado, electricidad, gas domiciliario, postal y telecomunicaciones; el derecho a acceder a la seguridad social y el derecho a la jubilación con carácter universal solidario y equitativo, entre los más importantes.

A partir de la nueva estructura y organización territorial, la Constitución Política del Estado distribuye de manera específica las competencias que corresponden al nivel central del Estado, gobiernos departamentales autónomos, los gobiernos municipales autónomos y las autonomías indígenas.

Mientras se logre el pacto fiscal, la Ley Marco de Autonomías establece que la coparticipación de los impuestos de las entidades territoriales autónomas, se realizará con los mismos criterios dispuestos a partir de la Ley 843, la Ley de Participación Popular y el Diálogo 2000. Es decir, en función del número de habitantes especificado en el Censo de Población y Vivienda de 2001, con excepción de los recursos de la Cuenta Especial del Diálogo 2000, que además de utilizar el criterio poblacional, introduce por primera vez en el país un principio de equidad al aplicar el indicador de las Necesidades Básicas Insatisfechas para distribuir estos recursos entre las distintas regiones del país.

En tal sentido, ya existe un marco de referencia inicial a partir del cual, los actores políticos y sociales deberán estimar la cantidad de recursos que demandarán los derechos establecidos en la Constitución Política del Estado, además de otros requerimientos para satisfacer las necesidades de la lucha contra la pobreza. Pero no es suficiente estimar los requerimientos financieros, se deberá consensuar sobre la forma de recaudación de esos recursos, lo que implicará definir con mucha claridad de dónde y de quién se recaudarán los impuestos y cuales serán directos y su progresividad, además de los indirectos, para luego revisar y acordar su distribución a fin de lograr los objetivos de la política económica y garantizar los derechos constitucionales que tienen todos los bolivianos.

Adicionalmente, se debe buscar la forma de corregir las desigualdades entre los territorios, grupos poblacionales y segmentos sociales. Dicho de otra manera, se deberá buscar un acuerdo político sobre lo que debe hacer el Estado, pero al mismo tiempo, y esto resultará más difícil en la práctica, determinar la carga tributaria que los ciudadanos y las empresas tendrán que asumir. Este es un tema complicado, si se toma en cuenta que ese pacto fiscal se lo está buscando en un momento caracterizado por la generación de un excedente significativo a partir de una coyuntura especial y temporal, de elevados precios internacionales de las materias primas que exporta el país.

Al respecto, Iñigo Macías y Joan O. Prats señalan que: "...Esto dificulta el pacto fiscal en tanto y en cuanto los ciudadanos no se sienten corresponsables de la prestación de los servicios públicos ya que su financiación, en gran parte, no depende de sus contribuciones. Esto también tiene efectos perversos para los agentes políticos, puesto que la obtención de mayores ingresos fiscales no depende tanto de satisfacer las demandas ciudadanas. Así pues, la dependencia fiscal de los recursos naturales debilita el papel de la política fiscal como mecanismo para mejorar la representación política y la relación entre políticos y votantes. En estas condiciones, el establecimiento de un pacto fiscal creíble de largo plazo es si cabe más complicado, lo que es especialmente grave en condiciones de desigualdad social. La desigualdad facilita que los intereses particulares capturen el Estado para controlar los ingresos derivados de los recursos naturales e incrementa las resistencias a abandonar el poder y dejar el control de dichos recursos a otros grupos sociales que, dadas

las diferencias económicas y culturales, con muchas probabilidades responderán a otros grupos de interés”¹².

En todo caso, se prevé que los elementos de juicio objetivos, para lograr ese acuerdo político, serán proporcionados por los resultados del Censo de Población y Vivienda 2012 y que pondrán en evidencia si la distribución de recursos que se ha venido realizando, principalmente en función de la población, ha generado desigualdades e inequidades, además de mostrar dónde y en qué medida el indicador de las Necesidades Básicas Insatisfechas, calculado a partir de los datos del Censo 2001, muestra mejoras o deterioros.

Por otra parte, la comparación entre el Censo de Población y Vivienda de 2001 y el de 2012, permitirá conocer las tendencias demográficas, sus características y el impacto en la economía para que a partir de ello, las regiones y las distintas autonomías identifiquen y negocien las necesidades de inversión regional pública en educación, salud, saneamiento básico, infraestructura y su ubicación en el territorio nacional.

Asimismo, la comparación de los datos entre ambos censos también identificará la evolución de los grupos vulnerables de la sociedad para de esta manera focalizar adecuadamente el gasto social.

LUIS F. PEREIRA STAMBUK

Como nunca antes Bolivia contará con información censal (de población y vivienda) que permita hacer una evaluación de los impactos y logros de políticas sociales, laborales, de vivienda, servicios, migratorias, etcétera, o cambios en esos ámbitos; en 20 años se habrán realizado tres censos (1992, 2001 y 2012); también se cuenta con series de encuestas a hogares realizadas casi todos los años, desde 1989.

Lamentablemente esa no es la situación de los censos y encuestas agropecuarias y económicas, que son esporádicas e incompletas.

Al igual que lo que aconteció con el Censo Nacional de Población y Vivienda 2001, el Censo 2012 genera expectativas por la nueva distribución de la coparticipación tributaria. La Ley Marco de Autonomías en sus disposiciones transitorias determina que “las transferencias por coparticipación tributaria señaladas..., se distribuirán de acuerdo al número de habitantes de la jurisdicción de la entidad territorial autónoma, en función a los datos del último Censo Nacional de Población y Vivienda”, no dejando abierta la posibilidad de reglamentar el sistema de distribución (como sí lo hace esta Ley para la asignación de estos recursos a las universidades), o como se establece en la Constitución Política del Estado para la distribución de escaños de la Cámara de Diputados, utilizar además del poblacional, criterios de equidad, o, finalmente, un pacto fiscal para introducir otras variables para

¹² Macías, Iñigo; Prats, Joan Oriol. “El pacto fiscal en los Andes: Desafección tributaria en Bolivia, Ecuador y Perú”, Documentos CIDOB América Latina 27. Barcelona, 2008.



Marco Tóxico. *Pachamama zombie*. Dibujo digital, 2008.

determinar la distribución de recursos, junto con el peso poblacional; autoridades gubernamentales han anunciado que se propiciará acordar un pacto fiscal¹³.

El Censo 2012 generará importante información para los tomadores de decisiones de todos los niveles del Estado, como cambios en la situación de su población, impacto de sus acciones en sus habitantes, dinamismo de sus

¹³ Si solo se aplicara la variable número de habitantes, muchos municipios podrían llegar a perder recursos, ya que unos municipios aumentarán significativamente su población (Yacuiba, Bermejo, Riberalta, Guayamerín, Cobija, entre otros) y otros registrarán crecimientos moderados sobre la media del crecimiento nacional; ambos aumentarán recursos. En contraposición, muchos municipios crecerán, pero a tasas menores al promedio nacional y otros tendrán menos población con relación al 2001; estos serían los que vean reducidos sus ingresos por coparticipación. Para el año 2002, y una vez conocidos los resultados del censo, se compensó a los municipios con menor crecimiento poblacional al o decrecimiento, con los recursos del Programa Alivio para Países Pobres muy Endeudados (HIPIC), por lo que todos los municipios y universidades aumentaron sus recursos (nadie perdió).

economías, ampliación de coberturas de los servicios públicos, entre otros muchos temas. El Censo 2012 también impactará en los sistemas de planificación, con información fresca para la elaboración y actualización de planes¹⁴ y programas de desarrollo, implementación de sistemas estadísticos, etcétera.

Sin embargo la expectativa principal sobre este operativo: más población = más recursos, se convierte en una de las mayores amenazas para el éxito del Censo 2012. Con seguridad autoridades de varios gobiernos municipales emitieron instrucciones conminando a su población, o familias y personas nacidas en su región que tienen propiedades en sus municipios, a quedarse o trasladarse a sus lugares de origen el día del Censo, caso contrario atenerse a sanciones, pudiendo inclusive determinar, en un extremo no deseado, alteración de datos con el objetivo de aumentar su población.

El análisis de los resultados del Censo 2012 será de tipo transversal, desagregándolos para el nivel nacional, departamental, municipal, urbano rural, etcétera, y por grupos de población (edad, sexo, origen cultural, nivel educativo, etcétera) y longitudinal, comparando los datos series estadísticas de los censos 1976, 1992, 2001 y 2012¹⁵.

En materia de vivienda:

- Mejoramiento (o no) de la calidad de la vivienda y de los servicios.
- Impacto de políticas de acceso de las familias a la red de gas natural y el mayor énfasis que se han dado para instalar redes de agua y conexión a las redes eléctricas.
- Disposición de desechos sólidos (incorporados por primera vez).

En materia de políticas sociales:

- Impacto que ha podido tener en la disminución de analfabetismo el Programa “Yo si Puedo”.
- Mayor nivel educativo de la población y disminución de las brechas de género.
- Acceso a servicios de salud (Bono Juana Azurduy de Padilla) y disminución de la mortalidad infantil y materna.
- Aumento de la cobertura de la seguridad social y servicios de salud (reformas al sistema de pensiones y Bono Juana Azurduy de Padilla).
- Diversificación del desarrollo económico y de la política iniciada por el actual gobierno de industrialización del país, que debería reflejarse en un decrecimiento de la mano de obra dedicada a sectores primarios, comercio y servicios, y aumento del empleo en sectores industriales.
- Flujos migratorios internos y ocupación espontánea del territorio (dado que no existen políticas públicas al respecto).
- Aproximación a lo que podría ser migración de bolivianas y bolivianos al exterior, investigada por primera vez en un censo en Bolivia.
- Indicadores demográficos (fecundidad, mortalidad).
- Transición demográfica por disminución de la tasa de fecundidad y mortalidad, que ya se observó el 2001 en ciudades del occidente del país, que se reflejaba en pirámides poblacionales con base menor, tendencia que podría ser mucho más clara¹⁶.

¹⁴ En la actualidad, desde un punto de vista técnico, son dos años en los que el país no cuenta con el Plan Nacional de Desarrollo; el último fue desarrollado para el período 2006-2010, “Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para Vivir Bien”.

¹⁵ El Censo 2001 se realizó el 5 de septiembre de ese año, hace 11 años. Seis años de ese período intercensal corresponden a la gestión del actual gobierno, por lo tanto los resultados del Censo 2012 deberán registrar el impacto de políticas y acciones implementadas por la actual administración gubernamental en los temas investigados mediante la boleta censal.

¹⁶ Si bien Bolivia está en la denominada etapa incipiente, junto con Haití, sin embargo internamente la situación es muy heterogénea. Unas

No menos importante será el debate que se instalará luego de conocer los resultados, para establecer una nueva distribución de escaños en la cámara de diputados, número de concejales municipales por tamaño de población y la delimitación de nuevas circunscripciones electorales nacionales, y de las autonomías departamentales, regionales (Chaco tarijeño) y municipales.

Con los resultados del Censo 2012 se actualizarán los indicadores de pobreza, debiendo registrar importantes disminuciones de los indicadores.

SILVIA ESCOBAR

Los cambios en las características demográficas, económicas y sociales de la población, su distribución espacial entre áreas urbanas y rurales, la dinámica de los procesos de urbanización y reconfiguración de las estructuras económicas regionales y locales, las tendencias de la ocupación y el empleo, las transformaciones de las relaciones sociales de producción, los procesos de diferenciación social y proletarización, la nueva configuración de las estructuras sociales, las transformaciones en los mapas de pobreza, etcétera, son dimensiones de la realidad nacional que los censos permiten conocer a nivel global y en todas las unidades geográficas, incluidos los municipios y las localidades de menor tamaño.

Los indicadores básicos sobre estas cuestiones, más allá de los estudios a los que pueden dar lugar, constituyen instrumentos de referencia para el planteamiento y negociación de políticas en los distintos niveles de gobierno, así como para la definición de acuerdos de inversión y gasto concurrente. Actualmente, el crecimiento de la población en algunas regiones y municipios plantea la necesidad de una nueva fórmula de distribución de los recursos en función de las competencias asignadas a las gobernaciones, municipios y autonomías indígenas, lo que en muchos lugares del país viene dando impulso al proceso de elaboración de cartas orgánicas y estatutos autonómicos para su adecuación a un nuevo marco institucional sancionado constitucionalmente. Esto no es nada nuevo, la información censal siempre ha servido para estos propósitos, como también para realizar otras modificaciones como la redistribución de los escaños parlamentarios; esta vez no será diferente, incluyendo las tensiones propias de los procesos de reasignación presupuestaria o de cuotas de representación política.

En relación con muchos de los desafíos urgentes para la política pública como la asignación de recursos públicos para el fortalecimiento y la diversificación de la matriz productiva, la mejora general de la productividad, la generación de más y mejores empleos, el desarrollo de las capacidades de la fuerza laboral y la asignación de recursos para enfrentar la pobreza en las áreas geográficas más deprimidas del país, también los censos entregan información potencialmente útil, sobre todo en el período intercensal que es muy amplio. Sin embargo, para que esta potencialidad se despliegue, esta información debe complementarse con la que proviene de las cuentas nacionales y que reporta sobre el estado de la producción, apropiación y consumo del excedente económico que se genera en las diferentes regiones y sectores de la actividad económica, y otra información que proviene de los registros administrativos entre otras fuentes.

Además, para que la información producida sea útil para formular planes y programas de desarrollo o negociar políticas, es imprescindible que sea difundida de manera amplia y oportuna entre los diferentes actores y grupos sociales en los ámbitos nacional, regional, municipal y de las autonomías indígenas. Solo así se crearán las condiciones para avanzar en los procesos de participación social y presión política que exige la gestión de demandas y la negociación de políticas públicas.

En estos términos, dependiendo del contexto político, la información censal podrá ser más o menos aprovechada para los propósitos de negociación de políticas con efectos duraderos sobre el bienestar de la mayor parte de la población. Hasta ahora, la experiencia enseña que la información es parcialmente utilizada para la definición de políticas económicas y

ciudades, municipios o departamentos pueden estar en la etapa incipiente como el país, pero otras en la etapa de transición moderada o plena; en esta última se observa el envejecimiento de la población, es decir que la población de mayor edad es numéricamente mayor que la población joven: pirámide poblacional invertida.

sociales y mucho menos para evaluar los impactos del modelo de desarrollo en curso.

ERWIN GALOPPO

Los resultados del Censo de Población y Vivienda tendrán un efecto directo sobre la nueva distribución de recursos por coparticipación tributaria, el número de escaños que se definen en función de la cantidad de población para las próximas elecciones y en las políticas de inversiones estatales, si éstas utilizan criterios objetivos en base a características de población.

3. ¿Cuáles son las condiciones y los desafíos para el buen uso del censo en Bolivia, desde el punto de vista científico, técnico y ético?

HERBERT MÜLLER

Un censo de población y vivienda es una de las operaciones de recopilación estadística más compleja y costosa que realiza un país y, por lo tanto, lo primero que debe asegurarse es que el mismo sea llevado a cabo de la forma más profesional y eficiente posible, además de respetar las normas internacionales en materia censal. Las Naciones Unidas señalan que aunque no existe un modelo uniforme para realizar un censo "...hay ciertos elementos básicos comunes que deberán tenerse en cuenta en cada uno de ellos. En general, las operaciones censales pueden dividirse en seis fases consecutivas: a) labor preparatoria, b) empadronamiento, c) elaboración de datos, d) creación de las bases de los datos necesarias y difusión de los resultados, e) evaluación de los resultados y f) análisis de los resultados"¹⁷. Cada una de ellas deberá ser adecuadamente financiada y diseñada con la participación de los actores políticos y sociales para asegurar su participación y compromiso en todo el proceso.

Para lograr un resultado de calidad se debe consultar con los usuarios de los datos censales para garantizar definiciones compartidas de las diferentes variables y que la información que se recopile y la forma en la que se tabulen los datos respondan a las necesidades de los investigadores, de la academia y de los actores políticos, del sector privado, del gobierno y de las distintas autoridades. Los formularios deben asegurar el anonimato de los entrevistados y garantizar la confidencialidad de las fuentes. Las preguntas no deben ser ambiguas, tanto en español, como en los otros idiomas que se vayan a utilizar. Según las Naciones Unidas¹⁸, el producto de toda actividad estadística debería poseer parte o la totalidad de los siguientes atributos:

1. "Pertinencia: hasta qué punto las estadísticas responden a las necesidades de los usuarios, lo que apunta a la necesidad de evitar los datos irrelevantes, es decir que no puedan tener ningún uso;
2. Exhaustividad: hasta qué punto las estadísticas abarcan plenamente el fenómeno que tratan de describir;
3. Exactitud: distancia entre el valor estimado y el valor auténtico (desconocido);
4. Comparabilidad: hasta qué punto las estadísticas son comparables en el espacio (entre países) y en el tiempo (entre diferentes períodos de tiempo);
5. Coherencia: hasta qué punto los datos de un programa estadístico determinado y los resultantes de la agrupación de los distintos programas están lógicamente conectados;
6. Oportunidad: tiempo transcurrido entre la presentación de los datos y el período de referencia;
7. Puntualidad: hasta qué punto se cumple el plazo de presentación previamente anunciado;
8. Claridad: hasta qué punto las estadísticas son comprensibles para usuarios no especializados;
9. Accesibilidad: facilidad con que los usuarios pueden obtener los datos estadísticos;

¹⁷ Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. "Principios y recomendaciones para los Censos de Población y Habitación", revisión 2. Serie M No. 67/rev2.

¹⁸ *Ídem.*, p. 79.

10. Metadatos: disponibilidad de información en que se describan las fuentes, definiciones y métodos”.

En síntesis, estas son las condiciones y desafíos que se debe enfrentar para contar con elementos de juicio que coadyuven a definir políticas gubernamentales y de Estado y lograr un pacto fiscal que consolide los recursos necesarios para garantizar que el gobierno central y las distintas autonomías dispongan de los medios necesarios para cumplir adecuadamente sus competencias y poder construir una sociedad más justa.

LUIS F. PEREIRA STAMBUK

Las condiciones para el buen uso de los datos del Censo 2012 no solo están relacionadas a la explotación de la información, también a las circunstancias en las que los datos se registraron y la planificación y ejecución del operativo de recolección de datos, siguiendo una metodología previamente desarrollada e instrumentos de captura testeados; esas son las principales condiciones previas para tener un evento estadístico exitoso y poder contar con datos confiables y en el caso de un censo, con la menor omisión censal posible.

Las circunstancias en las que se ha organizado el Censo 2012 no han sido las óptimas, debido principalmente a que los recursos financieros no estuvieron disponibles oportunamente, obligando a sacrificar algunas actividades de organización y ejecutando otras actividades en tiempos extraordinariamente menores que los que se tuvo para los anteriores censos.

No existe una norma, sí recomendaciones de las Naciones Unidas sobre las actividades pre censales, censales y post censales que se deben desarrollar, en tanto que el tiempo para desarrollarlas no está establecido, ya que dependen de la cantidad de recursos y el tamaño de la población.

La independencia y autonomía técnica y administrativa del INE es muy importante, para que la institución goce de credibilidad y cuente con objetividad para recoger y difundir los datos, ya que no tiene ningún otro interés que no sea producir información de calidad, aplicando las buenas prácticas desarrolladas para producir estadísticas públicas.

En el procesamiento de la información, es importante que los criterios de validación de datos o detección y corrección de inconsistencias e imputación de datos omitidos, responda a criterios técnicos adecuados para no tergiversar la información.

El INE desde hace muchos años pone a disposición de los usuarios las bases de datos de los censos de población y vivienda y las encuestas a hogares en el portal institucional, por lo que el acceso a la información es total; ello aún no ocurre con las encuestas económicas. Con seguridad que los datos del Censo 2012 estarán disponibles y podrán ser explotados por cualquier usuario mediante sistemas informáticos de fácil uso, desarrollados por organismos internacionales y empresas. Sin embargo las metodologías publicadas en el Portal no han sido actualizadas. La publicación de los metadatos¹⁹ es parte de las buenas prácticas en la producción de las estadísticas públicas, y el INE debe aplicarlas.

SILVIA ESCÓBAR

Entre las condiciones es necesario distinguir aquellas que dependen del INE y las que dependen de los usuarios. Entre las primeras, se puede mencionar la calidad y la cobertura con las que fueron realizados los censos y el acceso a la información censal más allá de las publicaciones oficiales que se presentan. Así por ejemplo, problemas de cobertura y dificultades de acceso a las bases de datos del Censo de 1992 en los formatos habitualmente utilizados por la mayor parte de los usuarios, limitaron seriamente el uso de todo su potencial de información.

¹⁹ Metadatos o “datos de los datos”, es la información que el productor de estadísticas debe proporcionar a los usuarios sobre la definición de las variables o conceptos utilizados, tratamiento y codificación de los datos, diseño de las muestras, fórmulas empleadas para el cálculo de indicadores, fuentes de información, periodo de la investigación, herramientas para el procesamiento, criterios de validación e imputación, frecuencia de actualización, medios de difusión, etcétera.

Desde otro ángulo, problemas en la codificación de las unidades geográficas menores (localidades), limitaron el uso de los datos del Censo de 2001 para el análisis de la migración interna y otros temas, durante bastante tiempo.

Asumiendo que el INE tiene la responsabilidad por la calidad y cobertura del censo, la difusión oportuna y amplia de la información que se constituye en un bien público es la condición básica para su uso por parte de la comunidad académica, los operadores de política, las organizaciones de productores y las organizaciones de la sociedad civil.

Dados los diversos propósitos analíticos de esta información, la segunda condición es que los usuarios puedan contar con las bases de datos en formatos accesibles para su elaboración con el nivel de desagregación geográfica requerida, creando y relacionando variables en función de las necesidades de análisis. Como las bases de datos están disponibles solamente después de las publicaciones oficiales, el tiempo entre el momento del censo y el acceso a las mismas es una cuestión clave para mantener el interés por el uso amplio de la información, antes que pierda actualidad.

Contando con el interés de los usuarios, la información censal puede ser utilizada para la investigación científica y académica; esto supone nutrirse de marcos teóricos y métodos que permitan aproximarse al análisis de los procesos sociales que explican las transformaciones estructurales en nuestras sociedades e identificar sus impactos sobre los distintos actores y grupos sociales, con un alto nivel de desagregación geográfica y aprovechando toda la información secundaria disponible. En algunos temas, la profundización de los factores explicativos deberá ser objeto de estudios específicos que pueden ser encaminados con la utilización de métodos cuantitativos y cualitativos.

El conocimiento teórico, la información y el diagnóstico exhaustivo producidos pueden servir de base para la evaluación de los saldos que dejaron las políticas aplicadas en períodos anteriores con referencia a distintos ámbitos geográficos y grupos sociales, pero al mismo tiempo para la identificación de políticas alternativas susceptibles de ser trasladadas al debate público. Como la relación entre conocimiento y decisiones de política no es lineal, el análisis y debate con los actores y grupos sociales más desfavorecidos aparece como uno de los principales desafíos, con el fin de aportar a su capacidad de demanda, argumentación y potencial de movilización para negociar políticas con diferentes niveles de gobierno.

ERWIN GALOPPO

Una de las condiciones y desafíos más relevantes para el buen uso del Censo 2012 es la posibilidad de acceder a sus datos hasta los mayores niveles de desagregación espacial posibles. Actualmente, el nivel de desagregación máximo permitido para acceder a través de la página web del Instituto Nacional de Estadística es el municipio. Sin embargo, este nivel en muchos casos puede agrupar realidades muy diferentes y no sirve para estudiar las variaciones al interior de un mismo municipio o de una ciudad. Por lo tanto, es imprescindible que el Estado establezca una reglamentación clara y transparente para asegurar el acceso a datos con mayor nivel de desagregación, impidiendo un mercadeo perverso de los datos o un uso inadecuado y no ético de los mismos.

Desde el punto de vista científico, el investigador deberá estar alertado para un adecuado procesamiento e interpretación de los datos. En geografía los principales problemas en este sentido se refieren a:

- El problema de la “unidad de área modificable” (MAUP en inglés), que consiste en que la configuración de las áreas de estudio pueden afectar los resultados de los análisis estadísticos.
- El problema del “límite” de las unidades censales, que consiste en que el tamaño y la forma de las áreas pueden afectar la medición y la interpretación. Se debe además tener cuidado en que la agregación de las áreas aglomere características similares o separe características dispares.
- Finalmente, para la comparación de datos entre censos, se debe tener cuidado en comparar áreas idénticas.

En la interpretación de los datos el investigador deberá evitar la llamada “falacia ecológica”, es decir presentar conclusiones a nivel individual a partir de datos agregados por área geográfica.

Desde el punto de vista técnico, los datos deben estar disponibles en soportes digitales de uso corriente y en los formatos de software estadístico más utilizados.

SALVADOR ROMERO BALLIVIÁN

El censo es una herramienta fundamental para la ciencia política y para las otras disciplinas de las ciencias sociales y económicas. Para su adecuado uso, se requiere que el Instituto Nacional de Estadística lo ponga de manera rápida, amplia y sencilla a disposición de cualquier ciudadano y de cualquier investigador, prestando atención a los requerimientos de desagregación de la información censal, en especial en el caso de las capitales departamentales. Sería igualmente pertinente que el INE procese digitalmente la información de los censos previos, en especial los de 1976 y de 1950, pues ello permitiría multiplicar los trabajos de base estadística y ofrecer imágenes comparadas del país a lo largo de espacios largos de tiempo.

Corresponde igualmente que a la par que cada disciplina explota al máximo los datos censales desde sus metodologías y enfoques, se realicen esfuerzos por analizar los números con miradas multidisciplinarias pues lo que el censo revela no se agota en estudios exclusivamente económicos, sociológicos o políticos. Para una integración eficaz de las distintas disciplinas, es conveniente reforzar en las carreras de ciencias políticas y sociales las capacidades de los estudiantes para el análisis y la interpretación de información cuantitativa. Sin que sea necesario adoptar el enfoque altamente matematizado de la ciencia política norteamericana, es indispensable fortalecer la capacidad de lectura estadística de los futuros académicos. La disposición de un censo reciente puede ser atractivo para las nuevas generaciones de investigadores.

Por último, y el tema no puede ser eludido, porque constituye un tema científico medular, el Censo 2012 -e idéntico razonamiento puede aplicarse a otros censos- ofrece una rica veta de reflexión para la ciencia política. De hecho, la misma revista *T'inkazos* ofreció en su número 13 de octubre de 2002 un lúcido debate al respecto, con motivo del Censo de 2001²⁰.

La intensa discusión sobre la inclusión del término “mestizo” remite a un aspecto científico crucial que excede la discusión política (por otra parte, legítima): el censo no es una máquina que cuenta lo que ya existe, que clasifica una materia inerte. También crea realidades, en el sentido que genera imágenes sobre las cuales una sociedad se imagina y piensa, con profundas implicaciones.

Que el Censo de 1900 estableciese la identidad étnica de las personas, que los de 1976 y 1992 la omitiese, que el de 2001 permitiese la autoidentificación sin considerar la variable “mestizo” y que el de 2012 ofrezca una paleta ampliada de opciones de identificación indígena, revela cuáles han sido las percepciones dominantes en Bolivia sobre las bases de su identidad o los fundamentos de la “comunidad imaginaria” nacional. Lo que se pregunta, lo que se deja de preguntar, la forma cómo se pregunta es revelador de las preferencias de las élites gobernantes, de lo que una sociedad acepta o rechaza en un determinado momento, de su universo conceptual, de sus debates y disputas. Estos sesgos, bien conocidos en las encuestas, valen igual para los censos, sólo que con implicaciones que exceden las discusiones entre especialistas, al punto de adquirir relevancia social. La gran disparidad de resultados que se obtendrían si la pregunta sobre la identificación incluyese o no el término “mestizo” es suficiente para que los investigadores asuman una reflexión crítica sobre las bases de datos con las cuales trabajan.

²⁰ Cf. Lavaud, Jean Pierre y Lestage, Françoise. “Contar a los indígenas: Bolivia, México, Estados Unidos”, en: *T'inkazos* 13, octubre de 2002, p. 11-37 y comentarios al artículo.

COMENTARIOS FINALES

En primer lugar, hay que resaltar que el censo es un proceso complejo y costoso, que genera muchas expectativas, y, como consecuencia, necesita un cuidado especial en su concepción, su realización y en su uso. No solamente se trata de recoger información sino de tener una base cartográfica y metodológica sólida que permita asegurar una calidad a la toma de información y luego a su interpretación. Sin embargo, eso no es tampoco suficiente si no se piensa el significado de la variable que se va a recoger. Cada variable tiene un sentido particular y una interpretación posible, y debe estar definida en relación con su época. La ideal comparación con los censos anteriores no es a veces ni útil ni pertinente porque la apropiación por parte de la población es necesaria para un censo de calidad; para tal apropiación, la población necesita entender la variable y su significado en su contexto de vida cotidiana.

Postulando eso, en segundo lugar, se puede afirmar que el censo no explica nada, solamente contabiliza fenómenos. Sin embargo, el censo constituye una base inigualable para enormes posibilidades analíticas, en el espacio y en el tiempo, para realizar balances y estudiar los cambios estructurales de una sociedad. También, para los estudios más cualitativos, se constituye en una base sólida para comprender los mecanismos de esos cambios; sin olvidar que el censo permite teóricamente la comparación en el tiempo. Es a la vez “una fotografía y una película de una sociedad”.

Aún más, y en tercer lugar, esta fotografía se puede plasmar geográficamente en mapas, los cuales, si son realizados con inteligencia, pueden mostrar las similitudes, las desigualdades, los cambios y las estabildades de territorios particulares, y del equilibrio del territorio nacional, a escalas variadas. ¡Es un instrumento imprescindible para renovar una política fiscal, por ejemplo, y definir la carga que cada uno debe recibir o emitir, incluyendo o no un principio de solidaridad territorial!

En cuarto lugar podemos precisar que la relación entre el censo y la definición de políticas públicas fue entendida muy temprano. Es a partir de los años 50 que el censo fue integrado en los sistemas de planificación a todo nivel, y hoy en día debería ser el instrumento privilegiado por los gobiernos. En realidad, un censo es la única manera de captar la diversidad de una sociedad, hasta en sus detalles más finos (siendo exhaustivo y a nivel de la familia), y sus cambios a mediano y largo plazo; permite por eso mismo orientar la inversión pública en muchos temas como lo indicaron los autores. Del censo se va a definir indicadores que constituyen una referencia, no solamente para la toma de decisión sino también para comparar nuestra situación en relación con los demás y en el tiempo: alfabetización, pobreza, NBI, dependencia económica, fecundidad, migración; todos indicadores que serán la vitrina de Bolivia en el mundo.

En quinto lugar, se puede decir que el censo es un formidable apoyo a la evaluación de la política de un gobierno, y a la reflexión sobre su eficiencia. Entre otros aspectos, el censo se constituye en un apoyo a la implementación de la nueva CPE y de todas las leyes que sustentan el proceso de descentralización y de autonomía. Las condiciones para eso pasan por un control riguroso de la calidad de la boleta y de la realización del censo, una política de apertura y de transparencia en la difusión de los datos, y una estimulación para realizar análisis de los datos, tanto en el mundo académico como en las instancias de gestión territorial.

Para terminar, se puede afirmar que, leyendo este diálogo, existe un cierto entusiasmo, en la comunidad científica en particular, en la idea de disponer de los datos de un censo en los próximos meses; sin embargo este optimismo se acompaña de una cierta angustia de no contar con el instrumento adecuado, lo que sería una cita perdida con la historia, o de no tener los resultados esperados, lo que podría ser, para todos, un elemento

estimulador de reflexión profunda para nuevas políticas. Solamente quisiera compartir un pequeño suspiro de tristeza en relación a la ausencia del Censo Agropecuario. En el contexto actual de Bolivia, contar con el conocimiento de la estructura familiar, productiva y territorial de los campesinos y agricultores es fundamental; postergar ese diagnóstico no llevará más que a una degradación continua de las condiciones de vida de esos campesinos por la imposibilidad de definir políticas adecuadas. Todo este diálogo se puede aplicar al mismo Censo Agropecuario y podemos esperar que este mensaje sea entendido.



Marco Tóxico. *Nuestras voces hablan con fuego*. Dibujo digital, 2009.



Tinkazos. Revista Boliviana de Ciencias
Sociales

ISSN: 1990-7451

fundacion@pieb.org

Programa de Investigación Estratégica en
Bolivia
Bolivia

Mazurek, Hubert

Diálogo. El censo en Bolivia, una herramienta para el desarrollo
Tinkazos. Revista Boliviana de Ciencias Sociales, núm. 32, 2012
Programa de Investigación Estratégica en Bolivia
La Paz, Bolivia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=426141575001>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto