

EL CENSO FUE UN FRACASO

René Pereira Morató¹

Antecedentes

Hubo un gran debate nacional sobre temas que hacen a la población boliviana, identidades, límites, distribución de recursos y de escaños parlamentarios, en razón de la ocurrencia del Censo Nacional de Población y Vivienda del año 2012.

No obstante, esta participación de la ciudadanía, algo insólita en comparación a anteriores censos, quedó fuertemente contrastada por un Instituto Nacional de Estadística (INE) infranqueable como un muro, que siempre rehuyó el diálogo y la interacción, lo que permite afirmar que se trató de un censo autoritario, con una boleta censal vertical y poco o nada de transparencia.

Frente a este cuadro de situación, con mucho acierto, la Dra. Teresa Rescala, ex rectora de la UMSA, tuvo la idea de crear un grupo de trabajo que acompañara críticamente las labores del INE, en cuanto a la concreción de un censo con calidad. De este modo, bajo el liderazgo universitario, se creó la “Ruta del Censo”, un colectivo que se estableció en septiembre del 2011 con organizaciones académicas y de la sociedad civil, entre ellas: la Universidad Mayor de San Andrés en La Paz (UMSA), el Observatorio Político Nacional (OPN) de la Universidad Autónoma Gabriel René Moreno (UAGRM), la Dirección de Investigación Científica y Tecnológica (DICyT) de la Universidad Mayor de San Simón (UMSS), la Comisión de Región Amazónica, Tierra, Territorio, Agua, Recursos Naturales y Medio Ambiente de la Asamblea

1 Sociólogo. Magister en Estudios Sociales de la Población. Director del Instituto de Investigaciones Sociológicas. Correo electrónico renepereiramorato@hotmail.com

Legislativa Plurinacional, el Instituto PRISMA, la Fundación Jubileo, la Fundación Tierra, Bolivia Transparente, Fundación Construir, Programa de Investigación Estratégica en Bolivia (PIEB), Fundación ARU, entre otros. Fruto de un sistemático esfuerzo de reflexión crítica, de pronunciamientos públicos e innumerables solicitudes al INE y a otras autoridades, se produjo valiosa información que se encuentra recopilada en la página web de este colectivo, cuya dirección es la siguiente: www.larutadelcenso.org.bo.

Uno de los productos más sobresalientes es la recopilación de notas de prensa relativas al censo de población, documento que se titula “*Dossier del Censo Nacional de Población y Vivienda 2012*”, fuente que ha nutrido las reflexiones del presente artículo en lo relativo a sólo uno de los problemas mayores del fracaso censal: **la cartografía**.

Recientemente se ha fortalecido este colectivo al formar parte de una Mesa Técnica liderada por el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, con quienes se continúa trabajando con la intención de juntar evidencias empíricas para emitir algunos criterios respecto de lo que se podría hacer de cara a unos resultados censales de dudosa confiabilidad.

¿Qué es el censo de población y vivienda?

El Censo de Población y Vivienda es un procedimiento estadístico que permite la enumeración exhaustiva de la población y las viviendas, con el objetivo de generar datos confiables acerca del tamaño, estructura, crecimiento, distribución de la población y de sus características económicas, sociales y territoriales, para la elaboración de planes de desarrollo nacional y local, así como para la formulación de programas y proyectos.

En otras palabras, el censo ayuda a conocer el número y características de las viviendas, con el objetivo de cuantificar las demandas específicas de las unidades habitacionales y los servicios básicos. De esta manera se pueden determinar las condiciones de vida y los requerimientos específicos de vivienda y servicios inherentes.

Utilidad

La finalidad principal de un Censo de Población y Vivienda (CNPV) es la planificación del desarrollo local y nacional, sectorial y territorial. Por lo tanto, los datos que arroja deben integrarse a la planificación del desarrollo. Probablemente porque este proceso requiere de ciertos procedimientos técnicos para su integración, se hace caso omiso de él. Salvo algunos datos generales de población –como el número de habitantes, composición por sexo, urbano y rural– los planes municipales de desarrollo no articulan esta información para determinar objetivos y metas, y casi nunca como ejercicios prospectivos para observar las tendencias en el mediano y largo plazo.

Además, los datos de población y vivienda permiten conocer las metas aún no cubiertas y las ya alcanzadas, así como las brechas de la desigualdad y la exclusión. En este sentido, es un poderoso instrumento para la evaluación de las necesidades y requerimientos de la población boliviana, siempre y cuando se tenga la posibilidad de desagregar la información por sexo, edad, contexto urbano y rural, e incluso a unidades de tamaño menor. Lo adecuado es vincular censo con desarrollo; censo con planificación.

Por otro lado, la experiencia ha mostrado que la incorporación del dato censal en la elaboración de planes, programas y proyectos del desarrollo ha sido insuficiente. Probablemente una de las razones es que este proceso requiere un cierto manejo y adiestramiento técnico, además de algunas guías que ayuden a este propósito. Esta afirmación se puede corroborar poniendo por ejemplo el indicador del nivel urbano de Bolivia. Como se sabe, el Censo del año 2001 mostró la predominancia urbana del país (62%), no obstante, los ejercicios de la planificación se mueven sobre un imaginario de país rural, deformando la realidad actual. Incluso la Constitución Política del Estado Plurinacional presenta un vacío inaceptable respecto al proceso urbano emergente y al actual despoblamiento rural.

No obstante, en Bolivia se ha relacionado censo y distribución de recursos financieros. En efecto, desde el anterior censo del año 2001, el factor distributivo municipal estuvo mediatizado por el mapa de pobreza. En cambio,

el censo del año 2012 exclusivamente por el factor poblacional. Es decir, mayor tamaño demográfico municipal, más cantidad de recursos. El 31 de julio de 2013 se promulga el DS N° 1672, que establece en su artículo único que la información del CNPV 2012 constituye la información oficial sobre población del Estado Plurinacional de Bolivia, y el factor de distribución correspondiente para la asignación de los recursos de la Coparticipación Tributaria².

En relación con lo anterior, el Ministro de Economía y Finanzas Públicas declaró lo siguiente: “Hay una nueva estructura poblacional, aplicamos esa estructura poblacional para distribuir los recursos del Estado a los diferentes Gobiernos subnacionales”... “cuando se distribuye el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) se asigna de acuerdo a los factores que están determinados en la Ley de Hidrocarburos y donde incluso para el eje central existe una distribución adicional”... “La Paz, Cochabamba y Santa Cruz reciben recursos adicionales con respecto a los otros departamentos, pero donde se marca la diferencia es en las regalías, porque las regalías están en función de lo que se ha producido en cada departamento”³.

A su vez, otra de las derivaciones del uso censal es la distribución de escaños parlamentarios.

Como nunca en la historia boliviana el tema poblacional ha adquirido enorme protagonismo en razón de la pugna por los intereses y preocupaciones municipales. Perder población significó menos dinero y por tanto menos posibilidades para realizar obras y programas prioritarios. Perder población significó menos escaños, especialmente para los departamentos menos numerosos, demográficamente, como son Beni, Chuquisaca y Potosí.

Así mismo, aunque el censo es un procedimiento eminentemente técnico, tiene fuertes connotaciones políticas, máxime cuando éste es ejecutado con mucha proximidad a las elecciones generales, es el caso del censo del 2012.

2 Oficialía Mayor de Planificación para el Desarrollo, Dirección de Investigación e Información Municipal.

3 El Diario 01.08.2012

El exitismo gubernamental necesitaba estar respaldado con datos, de ahí el alcance proselitista del evento.

En esta dirección, ¿el censo 2012 tuvo desde el gobierno una direccionalidad política y proselitista? No se puede responder tan rápidamente esta pregunta. Algunos analistas indican que el gobierno no tenía un marcado interés para concretar el censo de población. Quizá esto sea cierto, porque de otro modo no se explica por qué se demoró tanto el poder Ejecutivo de fijar la fecha censal. Es más, de no haber existido las enormes presiones de la población y de sus líderes políticos en las ciudades de El Alto y Santa Cruz, principalmente, es probable que no se hubiera desarrollado el censo 2012.

La analista Helena Argirakis señalaba, en un artículo publicado en el matutino cruceño “El Deber”, que “El censo es una herramienta de planificación a corto, mediano y largo plazo y, en ese sentido, entiendo que lo que hizo el Gobierno es privilegiar unos datos para formar los acuerdos y tratar de desmontar esta cuestión del pacto fiscal y la reasignación de escaños”⁴.

Censos en Bolivia

Bolivia no tiene una tradición censal. En el siglo XIX se registran cuatro censos. En el siglo XX cuatro, y en lo que llevamos del siglo XXI dos censos.

Es decir, en 181 años, desde el primer censo del año 1831, apenas se han realizado 11 censos, lo que entre otros aspectos demuestra que el Estado boliviano le otorga muy poca importancia al dato poblacional para la planificación del desarrollo nacional, local, territorial y sectorial, así como en la toma de decisiones para emprender programas y proyectos.

Organismos internacionales recomiendan a los Estados deben realizar un censo de población cada 10 años. En relación a esto, la situación censal fue mejor conducida en el último cuarto del siglo pasado, ya que el censo del año 1992 tuvo un lapso de 16 años respecto al del año 1976; el del año 2001, 9 años respecto al del año 1992 y el último censo del año 2012, 11 años respecto al del año 2001.

4 El Deber 01.08.2013

**Bolivia: ocurrencia de los censos de población,
según año, tamaño poblacional y Presidente**

Nº de Censos	Año	Población	Presidente
1	1831	1.088.768	Andrés de Santa Cruz y Calahumana
2	1835	1.060.777	Andrés de Santa Cruz y Calahumana
3	1845	1.378.896	José Ballivián y Segurola
4	1854	2.326.126	Manuel Isidoro Belzu
5	1882	1.172.156	Narciso Campero
6	1900	1.555.818	José Manuel Pando,
7	1950	2.704.165	Mamerto Urriolagoitia
8	1976	4.612.986	Hugo Banzer Suárez
9	1992	6.420.792	Jaime Paz Zamora
10	2001	8.274.325	Jorge Quiroga Ramírez
11	2012		Evo Morales Ayma

Como se puede observar, Bolivia presenta un lento crecimiento de su población. Varios factores pueden explicar esta situación, según señala el estudio que se hizo el año 1970 preparando las bases para el diseño de políticas de Población⁵: las frecuentes guerras civiles internas, la guerra externa contra Chile (1879) y la guerra del Acre con Brasil en 1905. Las desmembraciones territoriales, y por tanto poblacionales, con Chile (1866), Argentina (1889), Brasil y Perú.

Algunos autores señalan además a factores geográficos, geopolíticos, climatológicos y raciales como causales del curso demográfico irregular. En el caso del censo de 1900, se indica que la falta de inmigración extranjera es causa del atraso y el lento crecimiento demográfico. E incluso se pronostica en el largo plazo la extinción de la raza indígena: “Es preciso advertir que hace mucho tiempo se opera en Bolivia un fenómeno digno de llamar la atención: el desaparecimiento lento y gradual de la raza indígena... en la actualidad, la proporción de la raza indígena, incluyendo los salvajes, es la misma que hace 54 años... de manera que en breve tiempo, ateniéndonos a las leyes progresivas

5 Dirección de Planeamiento y Política Social Global del Ministerio de Planeamiento y Coordinación, fase Pre diagnóstico del Proyecto Políticas de Población, La Paz, junio 1978.

de la estadística, tendremos la raza indígena, sino borrada por completo del escenario de la vida, al menos reducida a una mínima expresión⁷⁶

Normativa Censal

La Constitución Política del Estado Plurinacional, en su Art. 298, I, 16, indica que es competencia privativa del Estado la ejecución de los censos oficiales.

La Ley 14100 (año 1976) establece la creación del Sistema Nacional de Información y Estadísticas, para orientar el desarrollo socio-económico del país. Hacen parte del sistema: el Consejo Nacional de Estadística, el Instituto Nacional de Estadística, Centros u órganos de las diferentes instituciones y organismos estatales cuya función principal es la de obtener y procesar datos e informaciones estadísticas en áreas específicas de la actividad pública y privada, así como los Comités Técnicos de Coordinación Estadística.

El DS. N° 28631, del 8 marzo de 2006, indica que el INE se encuentra bajo la tuición o dependencia del Ministerio de Planificación del Desarrollo, formando parte de las Instituciones Públicas Descentralizadas.

El DS. N° 29552, del 8 mayo de 2008, otorga facultades al INE para iniciar las actividades censales y señala al año 2010 para la ejecución del Censo de Población y Vivienda.

El DS. N° 0796, del 16 febrero 2011, autoriza a la Ministra de Planificación del Desarrollo suscribir un Convenio con el Banco Mundial por un monto de hasta 50 millones de dólares para el “Fortalecimiento de la Capacidad Estadística y la Base de Información para la Planificación Basada en la Evidencia”.

El DS N° 1303, del 1 agosto de 2012, establece la fecha censal para el 21 de noviembre 2012. Lo declara como prioridad nacional y señala algo no menos importante: que los resultados censales constituyen la base para la planificación, políticas sectoriales, territoriales y nacionales.

6 Oficina Nacional de Inmigración, Estadística y Propaganda Geográfica, Censo nacional de la Población de la República de Bolivia, año 1900, pág. 37.

Una de las debilidades del Censo 2012: la cartografía no actualizada

Cartografía de gabinete

La cartografía fue principalmente elaborada desde el gabinete⁷. El mismo ex Director del INE, Ramiro Guerra, afirmó públicamente que la cartografía se realizará con imágenes satelitales y mapas de referencia digitales, en gran medida provenientes del anterior censo del año 2001, así como su complementación con el Google Earth, en virtud de las licencias adquiridas⁸. Sin embargo, todo se quedó en el trabajo previo. Las imágenes y mapas pasados determinaron la existencia de un número de viviendas en cada comunidad y en cada manzano, pero no se verificaron los cambios que indudablemente se han producido en el tiempo. Es decir, no se realizó un trabajo de campo exhaustivo. Por lo tanto, la cartografía usada para el censo de 2012 fue obtenida, fundamentalmente, de fuentes secundarias; y significativamente con una menor trabajo de campo, es decir, como cualquier protocolo en esta materia lo indica, recorriendo cada unidad territorial y verificando comunidades, viviendas, hogares. Como se sabe la actualización cartográfica es un relevamiento de todas las viviendas existentes en el país y eso permite planificar cuántas boletas censales se debe responsabilizar a los empadronadores el día del operativo censal.

La información secundaria es necesaria pero no suficiente. El trabajo de campo y el relevamiento de todas las viviendas del país es parte sustancial del proceso actualizador. La brecha existente entre una y otra fuente solamente se supera a partir de la confrontación con la realidad. Esta inadecuación entre lo que las imágenes refieren y la realidad territorial podría ser una de las causales significativas que explican los errores de cobertura y la omisión/pérdida de un número importante de habitantes.

En un artículo⁹, mi persona indicaba que “El trabajo de campo cartográfico debe ser riguroso y se debe recorrer la totalidad de las unidades territoriales

7 La Razón 16.12.2011

8 Jornada 07.02.2012

9 Página Siete 25.04.12 Disponible en <http://www.paginasiete.bo/2012-04-25/Opinion/Destacados/18Opi00125-04-12-P720120425MIE.aspx>

del país, vivienda por vivienda. Cualquier otra forma de relevamiento, como el uso moderno del Google o el reporte desde los dirigentes en las comunidades rurales, es complementaria pero nunca debe ser un sustituto. Si la cartografía actualizada es de mala calidad, el censo será de mala calidad”.

La cartografía incompleta impidió disponer del número adecuado de boletas

Esto se patentiza con lo que sucedió en la ciudad de Cobija, en el departamento de Pando, ya que la misma directora del INE, Rosa Silva¹⁰, relata que las brigadas de empadronadores “encontraron” comunidades nuevas que no habían sido consignadas para el Censo de Población y Vivienda 2012. Frente a ello, admitió la falta de al menos 2.000 boletas censales. Sin embargo, los casos son innumerables.

Otro caso similar sucedió en la provincia Muñecas del departamento de La Paz, específicamente en la comunidad de Ayata. El día 21 de noviembre, día del operativo censal, disponían tan sólo de 12 boletas censales, cuando la población estimada en ese municipio llegaba a 310 personas¹¹. En Caranavi se reportó que faltaban cerca de 2.000 boletas para cubrir censalmente a la población de ese municipio¹², esto porque al menos tres colonias pertenecientes a este Municipio no fueron actualizadas, por lo que su población no habría sido tomada en cuenta. En Mecapaca el mismo jefe del operativo censal declaró a ERBOL¹³ que faltaron muchas boletas censales, por lo que no se pudo empadronar a toda la población. En zonas como Pacata Alta, Quillacollo, Cesarzama, en Cochabamba; San Pedro de Tiquina, Caranavi, Teoponte, Mapiri, Jichupata y Patacamaya, en La Paz; y en las provincias Nor y Sur Cinti, Valle Hermoso y Banda Centro, de Chuquisaca, se denunció que no se recibió la cantidad requerida de boletas censales. En Pando, el gobernador Luis Flores informó que faltaban 2.000 boletas en el departamento, principalmente para el área rural.

10 Página Siete 22.11.2012

11 Página Siete 22.11.2012

12 Página Siete 22.11.2012

13 Página Siete 22.11.2012

Aunque este es otro tema que hace a la omisión censal, la crónica periodística documenta¹⁴ que en algunas comunidades, los empadronadores simplemente no llegaron: el barrio San José, en Guayaramerín, del departamento del Beni; el barrio Julián Apaza, de El Alto, en el Distrito 8; la zona Cala Cala, en Cochabamba.

Melvy Vargas, exdirectora del Instituto Nacional de Estadísticas de Santa Cruz y directora del censo de 2001, cree que los problemas comenzaron con no haber actualizado la cartografía, lo que llevó a un deficiente suministro de boletas y a una extensión del proceso censal hasta la medianoche y el día siguiente en zonas urbanas¹⁵.

Actualización cartográfica se realiza en tres o cuatro años

El 4 de marzo del año 2012, el ex Director del INE, Ramiro Guerra, declaró que lo avanzado en la cartografía consiste en haber cubierto Beni y Pando, y un cierto avance en la ciudad de El Alto. En esa misma declaración¹⁶, incluso se refirió a rehacer parcialmente el trabajo en las zonas de los departamentos referidos, las que fueron afectadas por las lluvias e inundaciones. Por tanto el avance sería casi nulo. Este informe del estado de la cartografía fue corroborado en declaraciones del día 22 de marzo del año 2012¹⁷ por Freddy Saavedra, responsable de la cartografía del INE, reiterando que en El Alto faltan 5 de 14 Distritos, y que posteriormente se iniciaría el trabajo en los departamentos del eje central y luego las ciudades de 10 mil y más habitantes, que son las llamadas ciudades intermedias. Desde ese 4 de marzo al 21 de noviembre, día del operativo censal, restaban 8 meses y 17 días, tiempo que hace sencillamente imposible hacer este recorrido en la totalidad de las viviendas y edificaciones de todo el país. El Coronel Mario Rojas, ex comandante del Instituto Geográfico Militar (IGM), declaró que el IGM

14 La Razón 22.11.2012

15 El Deber 01.08.2013

16 La Razón 07.03.2012 Disponible en http://www.la-razon.com/sociedad/Expertos-alertan-retraso-actualizacion-cartografica_0_1573042704.html

17 La Razón 22.03.2012

tardaría tres ó cuatro años en una actualización cartográfica¹⁸. Otro personero del IGM, Arturo Echalar, afirmó que una verdadera actualización cartográfica se la efectúa por medio de trabajos de campo¹⁹, es más, aclaro que un proceso completo de actualización cartográfica implica tres etapas²⁰: captura de fotos áreas, imágenes satelitales y trabajo de campo.

Para sintetizar, fue la misma ministra de Planificación quién declaró²¹ que se trataba de “una cartografía no actualizada; pero queda claro que sólo es referencial”. Es más, el día 22 de octubre declaró en el canal estatal *Bolivia Tv* que “se utiliza el mapa que ya existe”. Esta misma afirmación fue respaldada por Jaime Nadal, representante en Bolivia del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), quién corroboró que dicho proceso se llevó adelante sin tener finalizada la actualización cartográfica de todo el territorio nacional²².

El efecto inmediato de usar una cartografía obsoleta es la omisión censal de la población en aquellos lugares no visibilizados. El ex director del INE y responsable del censo del año 2001, Luis Pereira Stambuck, declaró que la actualización cartográfica inconclusa generará un impacto negativo en los resultados, ello porque no se obtendrá con precisión el dato de la cantidad de habitantes de forma desagregada: “No habrá relación entre la población y las viviendas, y a esto se suma el traslado de la población a sus comunidades de origen”²³. Resulta cuando menos muy sorpresivo que Pereira Stambuck haya asumido la dirección del INE (11 de septiembre 2013) y, por tanto, la responsabilidad de cumplir con una de las operaciones esenciales de todo censo, que es la difusión de los resultados, cuando él mismo declara que éste es un censo cuestionado. Su juramento como director se produjo en el contexto

18 La Razón 09.03.2012 Disponible en http://www.la-razon.com/sociedad/Renovar-cartografia-demora-anos_0_1574242583.html

19 La Razón 09.03.2012 Disponible en http://www.la-razon.com/sociedad/Renovar-cartografia-demora-anos_0_1574242583.html

20 La Razón 16.12.2011

21 La Razón 23.10.2012

22 Erbol Digital 23.11.2012 Disponible en <http://www.erbol.com.bo/noticiaphp?identificador=2147483966756>

23 La Razón 25.11.2012

de un paro cívico determinado por la Asamblea de la Paceñidad, interpelando al gobierno e informando a la opinión pública la reducción de al menos 28.676 habitantes, que según cálculos de la misma Alcaldía de La Paz supondría una pérdida anual de 155 millones de bolivianos.

Carencia de una cartografía oficial y conflictos limítrofes

El documento sobre cartografía se basó en las cartas de límites que entregó el Ministerio de Autonomías, donde se indica que 312 municipios del país confrontan problemas de demarcación²⁴. Por lo tanto, un enorme problema adicional que el censo arrastró fue el problema de los límites territoriales, que en muchos casos fue motivo de conflictos de alta intensidad. En un seminario realizado en la ciudad de Cochabamba, el año 2012, incluso se debatió si primero se debían solucionar estos problemas y luego recién realizar el censo. Sin embargo, de haber actuado así, seguro que el censo no se habría llevado a efecto.

No obstante, un censo de verdad debiera haber dispuesto de una cartografía oficial. Aunque esta no es una función que corresponde al INE, al menos se debiera haber realizado un esfuerzo institucional de lograr una coordinación entre las instituciones que elaboran y trabajan con documentos cartográficos, es decir, INE, Ministerio de Autonomías, Instituto Geográfico Militar, INRA, Viceministerio de Tierras y el Programa GeoBolivia, instalado en la Vicepresidencia del Estado Plurinacional²⁵. Esta es una tarea que la ley de Unidades Territoriales tendrá que resolver, elaborando una nueva cartografía oficial²⁶.

La delimitación exacta entre uno y otro municipio es fundamental y ello puede venir sólo de una cartografía oficial y única. Sin embargo, el IGM tiene una demarcación municipal que no coincide con la del INE y probablemente la del INRA no homologue a la del IGM. “La importancia de una delimitación

24 La Razón 16.12.2011

25 La Razón 16.12.2011

26 La Razón 16.12.2011

exacta repercute en la precisión de la información recabada, los datos deben ser comparables entre uno y otro censo”, declaró al respecto Ángel Pinto, ex jefe de la Unidad Técnica de Límites de la Gobernación de La Paz²⁷.

Los conflictos limítrofes tendrán como efecto la imprecisión en el número de habitantes por municipio

Frente a esta dinámica de la conflictividad, algunos departamentos como el de Oruro se negaron a participar del censo. La presidenta del Comité Cívico de Oruro, Sonia Saavedra, en declaraciones a radio Fides, indicó: “Oruro no participará y no debe participar de este Censo. Sería un suicidio participar de este censo con ese mapa distorsionado, porque estaríamos consolidando la pérdida territorial”²⁸. En efecto, las siguientes comunidades deben ser asignadas con código de pertenencia a Oruro y no a La Paz: San Antonio de Angulo está en el municipio de Caracollo (Oruro), San Antonio de Cruzani en Papel Pampa (La Paz), Tarucamarca en Santiago de Huayllamarca (occidente orureño), Lequepampa en Sica Sica, provincia Aroma (La Paz); Cotuma en Colquiri ,provincia Inquisivi (La Paz); Haylluma en Santiago de Huyallamarca (Oruro), Cochullo y Muruta en la provincia Pantaleón Dalence del departamento de Oruro²⁹. Lo mismo sucedió con la comunidad de Tayaquira, la que hace diez años originalmente pertenecía a Oruro y ahora pertenece a Potosí³⁰. El corregidor Guillermo Solá reportó que los comunarios del municipio de San Pedro de Condo se declararon en estado de emergencia, pues una parte de la población sería empadronada en la provincia Sebastián Pagador y la otra en Challapata³¹.

Una situación parecida ocurrió en el departamento de La Paz. Es el caso del municipio de Achocalla, donde 50 urbanizaciones nuevas no están visibilizadas en la cartografía que servirá para el censo 2012, por tanto serán asignadas al

27 Opinión 21.03.2012

28 La Razón 27.09.2012

29 La Razón 02.10.2012 Disponible en http://www.la-razon.com/sociedad/Oruro-Omayos-INE-explicaciones-cartografia_0_1698430167.html

30 El Diario 17.10.2012

31 La Patria 14.11.2012

municipio de La Paz. El alcalde Telmo Mamani declaró: “El mapa que utiliza el INE para el censo está desactualizado, porque no registra 50 urbanizaciones que están legalmente reconocidas en Achocalla y con eso perdemos a 30 mil habitantes para el empadronamiento. No vamos a permitir el cercenamiento de nuestro municipio”³². Este dato confirma que el uso de sólo información secundaria resultó insuficiente. Una actualización cartográfica rigurosa debiera haber realizado una exhaustiva confrontación con la realidad territorial, y no sólo haber usado la cartografía del año 2001. Similar caso aconteció entre dos municipios que pertenecen a dos provincias diferentes. Se trata de Tacacoma, de la provincia Larecaja, y Aucapata, de la provincia Muñecas. La cartografía del INE asignó 14 comunidades a este último municipio en desmedro de Tacacoma³³.

El mismo gobernador de La Paz³⁴ se refirió, en declaraciones a El Diario, a los problemas limítrofes entre Achocalla, Palca, Mecapaca y El Alto con La Paz; Caranavi sector Taypi Playa con Coripata y Charazani. En efecto, el director de Gobernabilidad de la Alcaldía Pedro Susz denunció que boletas censales de Jupapina fueron entregadas en Mecapaca; de Isla Verde a Achocalla. “Nosotros pertenecemos al municipio de La Paz y no estamos de acuerdo con la afirmación de que somos una zona con conflicto limítrofe”, afirmó Elizabeth Mac Lean, presidenta de la Junta de Vecinos Isla Verde³⁵, de las zonas de Zongo, Buenos Aires y Yurumani a Guanay, ya que estas comunidades pertenecen a la jurisdicción del municipio de La Paz³⁶.

La razón fundamental de esta conflictividad reactivada por la realización del Censo de Población y Vivienda descansa en la ecuación censo – población – recursos. El mismo presidente Evo Morales declaró que “Las transferencias que vienen del Tesoro General (de la Nación) depende de cuánta población

32 La Razón 03.10.2012 Disponible en http://www.la-razon.com/sociedad/Achocalla-reclama-personas-anuncia-bloqueos_0_1699030094.html

33 La Razón 16.11.2012

34 El Diario 20.11.2012

35 El Diario 23.11.2012

36 El Diario 20.11.2012 Disponible en http://www.eldiario.net/noticias/2012/2012_11/nt121120/nacional.php?n=46&-denuncian-entrega-de-boletas-censales-de-la-paz-a-jurisdicciones-ajen

tiene ese municipio. Entiendo perfectamente que algunos alcaldes quieran invadir a otro municipio para tener mayor territorio por tanto más población y tener más plata, (pero) eso se decidirá después (del censo)”³⁷.

No obstante, como mencionamos antes, la finalidad primordial de todo censo de población es la planificación del desarrollo, ya que los datos e indicadores deben permitir una sólida toma de decisiones en las políticas, programas y proyectos.

Las explicaciones del INE frente a esta conflictividad pasaron por el anuncio de la asignación del “código 0” a aquellos territorios donde existen conflictos de límites, por las declaraciones de Ricardo Laruta, ex director del INE, que reiteraron que los datos cartográficos tan sólo son referenciales y que no definían pertenencia ni límites³⁸. Tampoco satisface, ante estos conflictos concretos, la declaración de Claudia Peña, Ministra de Autonomías, quien dijo que “el censo no es un instrumento para definir límites”³⁹, y días más tarde⁴⁰ reiteró que “la información no será utilizada para quitar población o para mover a uno u otro departamento”.

Viviendas se incrementaron pero no la población

Según el ex director del INE, Ricardo Laruta, en una entrevista en ERBOL, la cantidad de viviendas aumentó el 80% en la urbe oriental, en El Alto un 78%, en Tarija un 70%, en Oruro un 68% y en Cochabamba alcanzó una expansión del 60%. Es decir, el crecimiento fue evidente en todas las capitales departamentales del territorio nacional⁴¹. ¿Cuál es la explicación al crecimiento relativo 2001-2012 que los resultados finales registran para estos municipios capitales, incluyendo El Alto? Como se observa, se trata de un crecimiento muy atenuado que en general se encuentra alrededor de un tercio. Así en Santa

37 La Razón 14.11.2012

38 La Razón 02.10.2012 Disponible en http://www.la-razon.com/sociedad/Oruro-Omasuyos-INE-explicaciones-cartografia_0_1698430167.html

39 El Diario 04.10.2012

40 Página Siete 22.10.2012

41 Página Siete 17.09.2012

Cruz 28.43%; El Alto 30.60%; Tarija 33,81%; Oruro, 31,33% y Cochabamba 21,96%. No obstante la expansión habitacional supera en todos estos casos al 60%.

Conclusiones sobre la actualización cartográfica

Un adecuado proceso de actualización cartográfica reclama tres etapas⁴²: fotografías aéreas, imágenes satelitales y trabajo de campo. La cartografía para el CNPV 2012 fue principalmente de gabinete. Se nutrió principalmente de imágenes satelitales y mapas de referencia digitales provenientes de la cartografía del año 2001 y se complementó esta información con imágenes del Google Earth, con licencias adquiridas. No se hizo un trabajo de campo que exhaustivamente verificara la existencia de comunidades, viviendas y hogares. Al no haber realizado un relevamiento de la totalidad de las viviendas y hogares no se pudo determinar con precisión el número de boletas censales necesarias para el operativo. Por lo tanto, la inadecuación de imágenes (fuentes secundarias) con la realidad (fuente primaria) trajo como efecto varios errores de cobertura.

La cartografía incompleta impidió disponer del número de boletas censales. Sólo para mencionar como ejemplo lo que sucedió en La Paz: en Ayata (Muñecas) sólo llegaron 12 boletas cuando la población estimada era de 310 personas; en Caranavi faltaron cerca de 2000 boletas, ya que tres colonias no fueron actualizadas. El mismo caso de falta de boletas ocurrió en Mecapaca, San Pedro de Tiquina, Teoponte, Mapiri, Jichupata y Patacamaya. Es más, como se reportó, la mala previsión del número adecuado de boletas hizo que el censo se extendiera en algunas ciudades hasta el día siguiente.

La cartografía fue improvisada. Cuando faltaban 8 meses y 17 días, un 4 de marzo del año 2011, Ramiro Guerra, ex Director del INE, declaró que Beni, Pando y algo en El Alto era lo único avanzado para el nuevo censo. El IGM señaló que una adecuada actualización cartográfica se realiza en tres o cuatro años. La cartografía inconclusa e improvisada trajo como efecto la omisión de la población en lugares, viviendas y hogares no tomados en cuenta.

42 La Razón 16.12.2011

La no coordinación entre instituciones del Estado que inciden en el trabajo de mapas nacionales y la débil institucionalidad del Ministerio de Autonomías impidió disponer de una cartografía oficial para el censo. En efecto, las demarcaciones municipales no coinciden según las diversas fuentes cartográficas. Por ejemplo, algunas demarcaciones del INE no se adecuan a las que tienen los Municipios; las del INRA no coinciden con las del IGM, por poner otro ejemplo. Y es obvio que si no hay una delimitación exacta no habrá comparabilidad inter censal y tampoco se obtendrá con precisión el número de habitantes.

Sólo para poner como ejemplo el caso de La Paz, estos fueron los problemas encontrados: en Achocalla 50 urbanizaciones no fueron visibilizadas y ello implica la pérdida de aproximadamente 30 mil habitantes; en Tacacoma (Larecaja) y Aucapata (Muñecas), el INE asignó 14 comunidades a Aucapata en desmedro de Tacacoma. Lo mismo en Achocalla: las boletas de Isla Verde fueron llevadas a este municipio. En el caso de Jupapina, sus boletas fueron entregadas a Mecapaca. Similar problemática se presentó con La Paz y Palca y El Alto.

¿Qué hacer?

Después del censo fallido del 2012 y de la presentación de sus resultados oficiales, la planificación del desarrollo en Bolivia deberá realizarse “a ojo de buen cubero”, es decir, sin ningún rigor, sin exactitud, sin precisión.

Así mismo, los trabajos de investigación sobre encuestas nacionales que tengan como base muestral la cartografía incompleta descansarán en un marco de dudosa confiabilidad.

En suma, los más de 20 millones de dólares que todos los bolivianos tendremos que pagar al Banco Mundial, representan una forma de dilapidación de recursos en un país que tiene cuantiosas necesidades.

Es curioso cómo el gobierno, no obstante haber aceptado las incongruencias del presente censo, cerró el debate, de ese modo, los bolivianos estamos obligados a acatar los datos de este censo fallido.

Nunca sabremos el grado de la omisión censal y menos la calidad de las respuestas dadas por la población, porque entre otros defectos se improvisó la capacitación a los empadronadores. En realidad, todo el censo fue improvisado.

La remisión tan tardía de la base de datos censal obedece probablemente a las constantes pruebas de consistencia para que los datos guarden cierta armonía entre los niveles desagregados con las escalas intermedias y mayores.

El nuevo director del INE, a pesar de su experiencia tan positiva en el anterior censo, no redimirá este censo fallido y, lamentablemente, será parte de este bochorno nacional llamado censo.