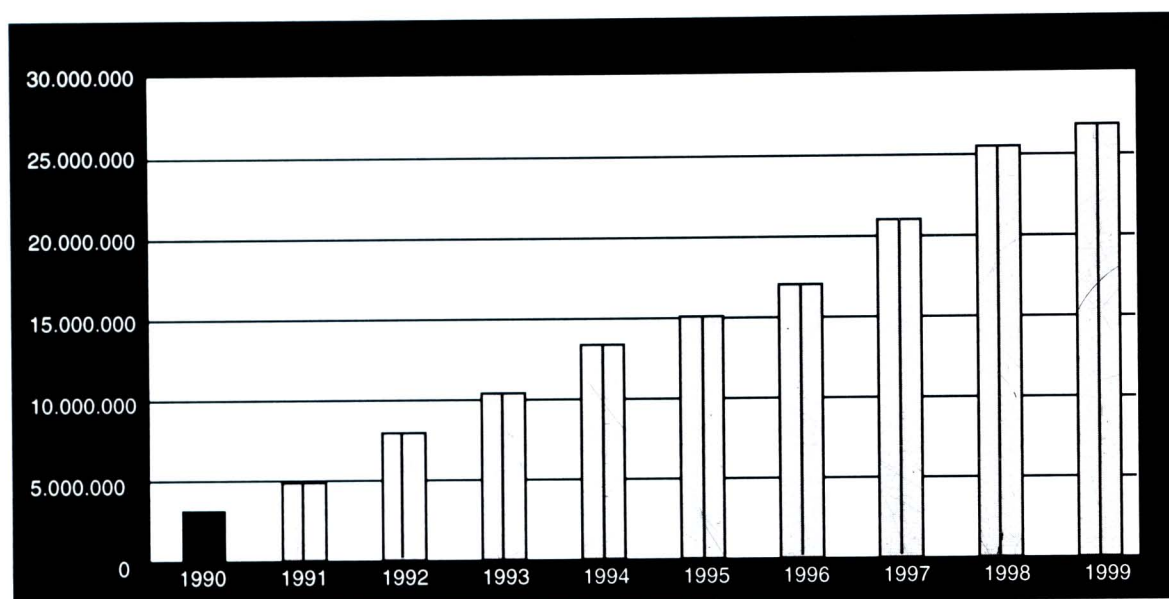


COMENTARIOS

¿QUÉ PODEMOS ESPERAR DEL CENSO 2001?



En el contexto internacional Bolivia es considerada como un país de escasa tradición censal. Durante el siglo XX solamente se levantaron cuatro censos nacionales de población y tres de vivienda a intervalos irregulares. El primer censo nacional de población se levantó en 1900, el segundo en 1950, el tercero en 1976 y el último en 1992. Los intervalos íter censales se han reducido notablemente desde 50 años, que corresponde a los censos de 1900 y 1950, a 26 años entre los censos de 1950 y 1976 y a cerca de 16 años entre los censos de 1976 y 1992.

Los censos nacionales de población, particularmente desde 1976, se han constituido en las principales y, en algunos casos, la única, fuente de datos básicos sobre los aspectos demográficos, económicos y sociales de la población boliviana por la falta de registros administrativos adecuados. Los registros administrativos sobre el movimiento de la población, es decir, básicamente las estadísticas vitales que comprenden los registros de nacimientos vivos y muertes, no se procesan ni publican desde hace cerca de 25 años. Tampoco existen registros administrativos en materia de vivienda y los datos sobre analfabetismo y asistencia escolar, para citar algunos ejemplos, provienen exclusivamente de censos y encuestas por muestreo. Por consiguiente, la utilidad de los censos nacionales en Bolivia es remarcable por las deficiencias o inexistencia de registros administrativos del país. Sin embargo, no obstante la gran utilidad de los datos censales, el operativo de la recolección de los datos tiene un alto costo económico.

El propósito de este artículo es, en primer lugar, describir brevemente la contribución y limitaciones de los últimos dos censos nacionales, es decir, los censos de 1976 y 1992, al conocimiento de la realidad nacional; segundo, de acuerdo a la información disponible, examinar la labor preparatoria del Censo 2001 y, por último, formular algunas sugerencias para un próximo censo nacional de población.

La contribución y limitaciones de los censos nacionales de 1976 y 1992

Censo de 1976

Sin duda, la mayor contribución al conocimiento de las características demográficas, económicas y sociales de la población nacional fue hecha por el Censo de 1976. Hasta antes de la divulgación de los resultados del Censo de 1976, se estimaba que la población del país alcanzaba a 5.6 millones de habitantes a mediados de 1975, es decir, un año antes del censo; no se conocía el tamaño actualizado de la distribución de la población por departamentos ni se disponía de información clasificada por áreas urbano-rural para los estudios demográficos y económico sociales de la población boliviana; antes del Censo de 1976 se caracterizaba a la

población nacional por su tasa de analfabetismo cercana al 70 por ciento, entre los mayores de 15 años, y por su elevada proporción de trabajadores agrícolas en la población económicamente activa.

Los principales resultados del Censo de 1976 mostraron, primero, que la estimación de la población del país hacia 1975, basada en el Censo Demográfico de 1950, tenía casi un 20 por ciento de error por exceso; segundo, el Censo de 1976 mostró que la desigual distribución de la población nacional por departamentos tendía a reducirse por el mayor crecimiento de la población de los departamentos de la región oriental del país, en particular, por el acelerado crecimiento de la población del departamento de Santa Cruz; tercero, por la adopción de un criterio demográfico para la clasificación urbano-rural de los datos, el Censo de 1976 proporcionó una base estadística sólida para los estudios demográficos, económicos y sociales al nivel urbano-rural y mostró que el porcentaje de población urbana, como proporción de la población del país había aumentado significativamente con relación a 1950; cuarto, con datos actualizados relativos a la educación, el Censo de 1976 mostró que el analfabetismo de la población mayor de 15 años se había reducido a la mitad del porcentaje de analfabetos de 1950 y que la población activa dedicada a labores agrícolas había disminuido desde aproximadamente 70 por ciento en 1950 a cerca de 50 por ciento en 1976. Además, el Censo de 1976 fortaleció al Instituto Nacional de Estadística, dando origen al Sistema Nacional de Información Estadística, y proporcionó la información necesaria para la ejecución de numerosos proyectos de investigación sociodemográfica. Igualmente, en materia de vivienda, los resultados del Censo de 1976 proporcionaron información útil para el estudio de las condiciones habitacionales de la población del país. Diferentes autores utilizaron los datos censales de vivienda para señalar la carencia de servicios básicos en las viviendas particulares tales como el servicio de agua, la disponibilidad de servicio higiénico, energía eléctrica, forma de tenencia de la vivienda y otros.

Sin embargo, con posterioridad al empadronamiento censal se observó que los datos censales tenían importantes limitaciones. En primer lugar, el Censo de 1976 fue realizado sin una definición precisa de los límites de las unidades territoriales político administrativas del país. Esto es particularmente evidente en el caso de los departamentos de Santa Cruz, Beni y Pando. Una provincia de Santa Cruz y todas las provincias de Beni y Pando no tienen cantones sino solamente “zonas censales” establecidas para fines del empadronamiento. Por otra parte, otra seria limitación en la calidad de los datos del Censo de 1976 fue la subestimación de la población femenina económicamente activa. En efecto, en cifras absolutas se observa una disminución de la población activa femenina de casi 580,000 mujeres en 1950, a cerca de 338,000 mujeres en 1976. La causa aparente para este error es que, particularmente en el área rural, las mujeres que participan en la actividad productiva fueron empadronadas solamente como amas de casa.

Censo de 1992

El Censo de 1992 le dio continuidad al levantamiento de censos nacionales en las últimas décadas y consolidó al Instituto Nacional de Estadística como la entidad ejecutora de los operativos censales. Asimismo, en forma coherente con la Encuesta Nacional de Población y Vivienda de 1988 mostró el notable crecimiento de la población urbana del país.

Sin embargo, dados los grandes avances logrados en el conocimiento de las características principales de la población boliviana con el Censo de 1976, lo que era de esperar del Censo de 1992 es que se superen las limitaciones de 1976. En 1992 se esperaba que el empadronamiento se realice en base a una división político-administrativa precisa del territorio nacional en coordinación con el Instituto Geográfico Militar, hecho que no ocurrió. Los resultados del censo ya no se publicaron a nivel de cantones pero la promulgación de la Ley 1551 de Participación Popular, que dio vigencia a las secciones municipales de provincia, mostró las serias imprecisiones de la división político-administrativa del país, lo que, en última instancia, afecta a los datos desagregados del censo.

La captación de los datos sobre el tipo de actividad de las mujeres mejoró notablemente y la población activa femenina aumentó significativamente. Sin embargo, en el Censo de 1992 surgieron otro tipo de serias limitaciones que afectan la calidad de los datos.

Un primer punto cuestionable del Censo de 1992 es el cambio del momento censal. El Censo de 1992 nació de la exitosa ejecución de la Encuesta Nacional de Población y Vivienda de 1988. En principio, el censo debía realizarse en septiembre de 1991 pero fue postergado hasta junio de 1992, cambiando el momento censal que se había mantenido en el mes de septiembre desde el Primer Censo Decenal de 1900.

El Censo Demográfico de 1950 se realizó el 5 de septiembre y el Censo Nacional de Población y Vivienda de 1976 el 29 de septiembre. La Encuesta Nacional de Población y Vivienda de 1988 se realizó tomando como referencia temporal el 1º de octubre, esto es, prácticamente, la fecha del Censo de 1976.

La práctica de los países con larga tradición censal aconseja mantener una periodicidad definida para el levantamiento de censos de población y habitación, esto es, levantar censos a intervalos regulares y en lo posible en la misma fecha. El ejemplo más conocido es el de Estados Unidos, donde, desde 1790, cada 10 años se realiza un censo nacional de población y vivienda en abril. El mantener la misma fecha, o aproximadamente la misma, como en el caso de Bolivia hasta 1976, como momento de referencia para los datos censales tiene el propósito de empadronar a la población en el lugar donde vive habitualmente, a fin de que la información censal refleje de la manera más aproximada la distribución territorial real de la población, evitando las variaciones estacionales causadas tanto por la migración interna e internacional temporal. El cambio de la fecha del empadronamiento en 1992, por las declaraciones de las autoridades municipales de los municipios del sur del país, causó una subestimación de la población debido a que, en la época en que se levantó el Censo de 1992, un número significativo de personas se encontraba temporalmente en el norte de Argentina. Esta subestimación del tamaño de la población por la ausencia temporal de las personas es inevitable porque el Censo de 1992, tal como el Censo 2001, es un censo de hecho, es decir, empadronan solamente a las personas presentes en el territorio nacional en el momento del censo. La pregunta de residencia habitual se hace a las personas censadas, no a las que están fuera del país. La consecuencia de este error fue el perjuicio que sufren los municipios mencionados en la asignación de recursos que les transfiere el Gobierno Central como efecto de la Ley de Participación Popular, ya que el monto de las transferencias se define de acuerdo a la población censada de hecho en 1992.

Otro error serio del Censo de 1992 es la significativa omisión de la población rural. Aunque esto se explica por la resistencia de las organizaciones campesinas al empadronamiento, no existe un informe oficial al respecto. Sólo extraoficialmente se sabe que la omisión del Censo de 1992 fue del 15 por ciento. Si esto es así, la omisión censal de la población rural sería mayor porque, en general, el porcentaje de omisión de la población urbana suele ser menor con respecto al porcentaje de omisión de la población rural. Existen al menos dos indicadores al respecto. Por una parte, la tasa media de crecimiento anual de la población rural entre 1976 y 1992 es casi nula y no existe una explicación convincente del valor de este indicador, exceptuando la omisión censal. Por otra parte, cuatro de las cinco provincias del departamento de Pando, que tienen solamente población rural, tienen tasas de crecimiento anual negativas entre 1976 y 1992. El análisis de este indicador en el Volumen 9 de los Resultados Finales del Censo de 1992, que se refiere al departamento de Pando, no menciona para nada la posibilidad de la omisión censal ni las posibles causas del crecimiento negativo de la población de las cuatro provincias pandinas.

Existen otros serios errores del Censo de 1992 en el procesamiento y publicación de los resultados. Un error que pone en duda la calidad de los datos es la inconsistencia interna de los datos de la población por departamentos. Las cifras publicadas como resultados finales a nivel nacional no coinciden con la suma de las cifras publicadas a nivel departamental. En efecto, en el caso del departamento de Santa Cruz, según el volumen nacional, la población censada alcanza a 1,364,389 habitantes pero según el volumen 7 de los resultados finales la población total del departamento es de 1,359,383; en el caso de la población censada del departamento de Potosí la publicación nacional muestra la cifra de 645,889 habitantes y la publicación departamental 645,370 habitantes. Aunque estas cifras son poco significativas con respecto a la población total del país, constituyen una clara evidencia de error en el procesamiento de los datos censales.

En el mismo sentido, se pueden mencionar el elevado porcentaje de casos sin información en algunas características de la población económicamente activa y la tasa de mortalidad infantil sin base en los datos del censo. Los porcentajes de casos sin especificar están por encima del 10 por ciento en las características económicas principales. Por ejemplo, los casos no especificados de la categoría ocupacional alcanzan al 20 por ciento, lo que significa en cifras absolutas algo más de medio millón de personas económicamente activas; los casos sin especificar ocupación principal alcanzan al 11 por ciento y los casos ignorados de la rama de actividad económica prácticamente al mismo porcentaje.

Con relación a la estimación de la mortalidad infantil, que se presenta en la Sección I: Comentarios del volumen nacional, no se menciona la información básica en que se basa el indicador. Con los datos publicados sobre hijos nacidos e hijos sobrevivientes y utilizando una técnica indirecta, la mortalidad infantil en el país alcanzaría aproximadamente a 65 por mil. La mortalidad infantil se refiere a las muertes de niños y niñas

menores de un año y su nivel se estima dividiendo las muertes de menores de un año entre el total de nacimientos vivos. Ahora bien, con los datos de muertes de menores de un año ocurridas de enero a diciembre de 1991 y publicados en el cuadro PP-21 (39,445 muertes) y el número de hijos nacidos vivos el año anterior al censo del cuadro PP-18 (216,318), la mortalidad infantil a nivel nacional llegaría a 182 por mil. Lo que no se explica, al menos no se conoce ningún documento oficial del censo al respecto, es porqué en los comentarios del censo se presenta la cifra de 75 por mil como la tasa de mortalidad infantil del país.

Otro serio problema de la información estadística que publica el Instituto Nacional de Estadística es la incoherencia de datos basados en los censos y las encuestas ínter censales que realiza ocasionalmente. Este es el caso de los datos que se refieren a la población económicamente activa. Según la proyección de la población activa del país, elaborada en base al Censo de 1992 y publicada en enero de 1999, la fuerza de trabajo nacional en el año 2000 alcanza a 3,092,845 personas; sin embargo, según la Encuesta Nacional de Empleo I, realizada en junio de 1996, la fuerza de trabajo del país alcanza a 3,627,637 personas y según la Encuesta Nacional de Empleo II, de noviembre de 1996, la población activa nacional llega a 3,740,703 personas, sin mencionar la Encuesta Nacional de Empleo III que proporciona una cifra similar. La cuestión inquietante para el usuario de estos datos estadísticos es: ¿cuál es la información confiable? La estimación que proviene del censo o la que proviene de las encuestas por muestreo?

La labor preparatoria del Censo 2001

Las actividades preparatorias del Censo Nacional de Población y Vivienda 2001, en adelante Censo 2001, que se examinan en este artículo son el plan de empadronamiento, la elaboración del plan de tabulaciones y la definición del contenido y diseño del cuestionario censal.

El plan de empadronamiento

El plan de empadronamiento de un censo necesita una base geográfica precisa, bien determinada, esto es, el territorio definido para la cobertura del censo que, en este caso es el territorio de la república. La base geográfica para el empadronamiento a nivel nacional es la división político-administrativa del país. Ahora bien, es la división político-administrativa actual del territorio nacional lo suficientemente precisa para los fines del Censo 2001? Desde mi punto de vista, definitivamente no. Para empezar, no existe un límite claramente definido entre los departamentos de Beni y Cochabamba. Igualmente, sin andar muy lejos, no están claramente definidas las jurisdicciones territoriales de los municipios de La Paz, la sede del gobierno nacional, y El Alto; de modo similar, existen problemas de límites entre los municipios de Curahuara de Carangas y Turco en el departamento de Oruro, entre Pucarani y Puerto Pérez en el departamento de La Paz, para señalar algunos casos. El problema de esta indefinición de límites entre las unidades territoriales del país es que puede invalidar totalmente los resultados desagregados del censo.

Estarán superados estos problemas limítrofes para obtener datos censales desagregados a nivel departamental, provincial y municipal? No se sabe. Al menos, considerando que la definición de la división política administrativa del país no es competencia del Instituto Nacional de Estadística, es razonable esperar que se hayan creado los mecanismos de coordinación apropiados con el Instituto Geográfico Militar y el Congreso Nacional. ¿Y sino?

Por otra parte, según información de prensa el empadronamiento del censo será de un solo día, presumiblemente con feriado nacional, en el mes de mayo. Dadas las difíciles condiciones que atraviesa el país, hasta qué punto es conveniente levantar el censo paralizando la economía nacional y arriesgando la cobertura del empadronamiento en tan breve tiempo?

El cuestionario censal

Durante la labor preparatoria del Censo 2001 se ha dado mucho énfasis a la boleta censal, el cuestionario censal, el instrumento para la recolección de datos. Muy poco, casi nada, se ha dicho sobre la prioridad que deben tener las necesidades de información estadística en la definición del contenido del cuestionario censal. En lo que se refiere a vivienda y servicios básicos, en varias reuniones entre técnicos del INE y del Ministerio de Vivienda, sobre los temas del sector que investigaría el Censo 2001, los técnicos que administran el censo

admitieron que no tenían definidas las prioridades sobre datos de vivienda y servicios básicos. Por otra parte, los requerimientos de información del Ministerio no fueron tomados en cuenta ni para los censos experimentales. Por consiguiente, ¿qué necesidades nacionales de información en materia de vivienda y servicios básicos satisfará el Censo 2001? Aunque existen recomendaciones de las Naciones Unidas sobre los cuadros prioritarios y de otros temas útiles, la falta de un plan en función de las necesidades nacionales significa, en general, que no se sabe lo que se quiere. Entonces, se cae en el error de incluir preguntas que recogen información innecesaria. Por ejemplo, en el Censo de 1992, para los hogares que tenían inodoro, water, letrina o excusado, se recogió información sobre si tenían el servicio con descarga instantánea de agua o sin descarga. Hasta donde se sabe, nadie utilizó esa información, aunque fue procesada y publicada.

Con relación al contenido y diseño del cuestionario censal en materia de población se puede señalar, en primer lugar, que el contenido del cuestionario censal recoge los temas que se han venido investigando desde 1976 y, por lo tanto, el Censo 2001 actualizará los indicadores demográficos, económicos y sociales de la población del país.

Sin embargo, el diseño del cuestionario censal es sumamente sofisticado. El formato del cuestionario es similar a un folleto y la forma de anotar las respuestas seguramente requiere más tiempo del que se empleó en los censos de 1976 y 1992. Desafortunadamente, existe poca información sobre la experiencia de los censos experimentales. En una reunión técnica sobre el cuestionario censal se dijo que en el censo experimental de Puerto Quijarro se emplearon 40 minutos para el llenado de un cuestionario, tiempo que es muy largo si se considera que el censo será de un solo día. Esto explica porqué en el Censo 2001 se requerirán cerca de 130,000 empadronadores, esto es, el doble del número que se empleó en 1992, pero sin que se haya duplicado la población. Un número tan grande de personal de campo, en general, crea problemas en la capacitación y una capacitación inadecuada invariablemente conduce a malos resultados. Por tanto, el cuestionario censal parece innecesariamente sofisticado para los resultados que la población espera del Censo 2001.

En tal sentido, desde mi punto de vista, la información más importante que debe recoger el Censo 2001 es el número de habitantes por departamentos, provincias y, sobre todo, por municipios. En esta ocasión, no interesa tanto saber cómo somos sino cuántos somos. Para tal fin, el cuestionario censal debería ser lo más sencillo posible. Inclusive, me animo a decir que debían utilizarse dos cuestionarios diferentes: un cuestionario corto, orientado a la población rural, con pocas preguntas, y con el solo propósito de empadronar a toda la población reduciendo la omisión censal al mínimo posible; y un cuestionario largo, que incluya el contenido del cuestionario corto y que contenga además los temas tradicionales de los censos para fines de la comparabilidad internacional e intertemporal de los datos. El uso de dos cuestionarios en los censos de población está experimentándose ya en algunos países de América Latina y en los Estados Unidos es ya una larga tradición que, con un uso apropiado del muestreo en el empadronamiento, ahorra tiempo y recursos económicos.

El alto costo de oportunidad de los censos

Uno de los problemas que dificulta la realización de los censos nacionales de población y vivienda en América Latina es el alto costo del operativo censal. Este alto costo se debe no sólo al costo directo del censo sino a la paralización de la economía que se acostumbra hacer el día del empadronamiento censal. En el campo de la economía, el costo de oportunidad de un bien o servicio es la cantidad de otros bienes o servicios a la que se debe renunciar para obtenerlo. En este sentido, el costo de oportunidad del Censo 2001 no es sólo el costo directo del operativo censal sino también el valor del producto de la actividad económica del país al que se renunciará para obtener los datos censales por efecto de la creación de un feriado nacional por decreto para el día del empadronamiento del censo. Entonces, para estimar el costo de oportunidad del Censo 2001 se puede tomar el producto interno bruto (PIB) nacional del año 2001 y dividir su valor entre los 365 días del año, lo que daría como resultado el producto interno bruto por día. Como quiera que el PIB del año 2001 aún no está disponible, se puede utilizar el PIB del año 1999 como aproximación, sin correr el riesgo de cometer un significativo error, dado el bajo crecimiento de la economía nacional. El resultado es un valor estimado del PIB por día, el mismo que representa el valor de los bienes y servicios que se dejarán de producir para facilitar el empadronamiento censal. Con el valor estimado del PIB del año 1999, que alcanza a \$us. 8,372.3 millones, el PIB por día estimado que se perderá el día del censo alcanza a poco menos de \$us 23 millones; por lo tanto, el costo de oportunidad del Censo 2001 alcanza a \$us. 35 millones, esto es, \$us. 12 millones como costo del operativo y \$us 23 millones por parar la economía del país el día del censo.

En un país donde la escasez de recursos financieros es bastante aguda, se pueden formular al menos dos interrogantes sobre la realización de censos de población con esa costumbre de declarar feriado nacional el día del censo:

1. ¿Se justifica pagar un costo tan alto para obtener información estadística?
2. ¿No existe alternativa a esta forma de empadronamiento?

La respuesta a la primera pregunta, desde mi punto de vista, es no; y mi respuesta a la segunda pregunta es sí. El propósito de esta sección final del artículo es explicar porqué no y porqué sí.

En mi opinión, no se justifica pagar un costo tan alto para el empadronamiento censal. En 1988 el INE ejecutó exitosamente la Encuesta Nacional de Población y Vivienda, misma que permitió estimar razonablemente el tamaño de la población, obtener indicadores demográficos, de educación, vivienda y de la fuerza de trabajo, sin paralizar la economía del país. La metodología de esta encuesta permite recoger la información en varios días, lo que asegura una buena cobertura del trabajo de campo. Por otra parte, no requiere un personal numeroso de empadronadores, aspecto que favorece la capacitación del personal de campo, y asegura una mejor calidad de los datos.

En el momento actual, se debería reflexionar profundamente sobre la importancia del censo como proyecto de interés nacional, no como un logro personal, ni siquiera institucional, ni siquiera gubernamental. ¿Es esto esperar mucho del Censo 2001?

