

SOLO PARA PARTICIPANTES

DOCUMENTO DE REFERENCIA

DDR/3

4 de agosto de 2009

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Quinta reunión de la Conferencia Estadística de las Américas de la
Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Bogotá, 10 a 13 de agosto de 2009

**RECOMENDACIONES PARA LOS CENSOS DE 2010 SOBRE CARTOGRAFÍA CENSAL,
MIGRACIONES, ENFOQUE ÉTNICO Y COBERTURA CENSAL**

ÍNDICE

	<i>Página</i>
Presentación	1
I. RECOMENDACIONES SOBRE CARTOGRAFÍA CENSAL	2
A. Introducción	2
B. Antecedentes de la cartografía censal en América Latina para la ronda de censos de 2010	2
1. Sobre áreas geográficas y límites censales	2
2. Trabajo de campo mediante el uso de imágenes satelitales/ aerofotográficas y GPS	3
3. Uso de herramientas geoespaciales en la enumeración censal	3
C. Recomendaciones	3
II. RECOMENDACIONES SOBRE MIGRACIÓN	6
A. Introducción	6
B. Recomendaciones sobre migración interna	7
1. La experiencia	7
2. Recomendaciones generales	7
3. Recomendaciones específicas	8
C. Recomendaciones sobre migración internacional	10
1. La experiencia	10
2. Recomendaciones	12
3. Otras alternativas a explorar en medición de migración internacional	12
4. Opciones no viables	13
D. Consideraciones sobre movilidad cotidiana	14
1. La experiencia	14
2. Consideraciones generales	14
3. Consideraciones puntuales	15
III. RECOMENDACIONES SOBRE LA INCLUSIÓN DE PUEBLOS INDÍGENAS Y POBLACIONES AFRODESCENDIENTES	16
A. Introducción	16
B. Criterios de identificación, variables y categorías	19
1. Pueblos indígenas	19
2. Afrodescendientes	21
C. Pertinencia de los censos y diversidad cultural	22
1. Preparación de la cartografía	22
2. Adecuación del contenido de la boleta a los requerimientos de los pueblos indígenas y diseño de instrumentos complementarios	22
D. Recomendaciones en relación al proceso censal	23

IV.	RECOMENDACIONES SOBRE EVALUACIÓN DE LA COBERTURA.....	24
A.	Introducción	24
B.	Recomendaciones generales sobre la evaluación de cobertura	25
C.	La encuesta post censal.....	25
1.	La experiencia de América Latina sobre la encuesta post censal.....	25
2.	Recomendaciones generales sobre las encuestas post censales	26
3.	Recomendaciones específicas sobre las encuestas post censales	26
D.	La conciliación censal.....	27
1.	La experiencia en América Latina con la conciliación censal	27
2.	Recomendaciones generales sobre la evaluación de cobertura a partir de la conciliación censal	27
3.	Recomendaciones específicas sobre la evaluación de cobertura a partir de la conciliación censal	28
E.	Otras alternativas de evaluación	28
F.	Uso y difusión de la información sobre la cobertura	29

PRESENTACIÓN

El proceso de preparación de los censos de la década de 2010 se ha visto reforzado por el apoyo coordinado de varios organismos internacionales, regionales y subregionales, entre los que se cuentan el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía —CELADE - División de Población de la Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (CEPAL)—, el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DESA) de las Naciones Unidas. Adicionalmente, los países de la región han sido parte integral de esta coordinación en virtud de su participación mediante la Conferencia Estadística de las Américas, en particular el Grupo de trabajo sobre censos, y el despliegue integrado de los países del MERCOSUR.

Esta acción conjunta de los organismos internacionales y de los países ha permitido realizar una amplia gama de actividades de apoyo a los censos y reunir en diferentes ocasiones y contextos a actores nacionales relevantes para el desarrollo exitoso de la operación censal en todas sus fases. En particular cabe destacar un conjunto de reuniones de expertos organizadas por CELADE en coordinación con UNFPA y llevadas a cabo en la CEPAL, en las que se han presentado y discutido insumos técnicos valiosos para las definiciones metodológicas y operativas de los censos de la década de 2010.

Los objetivos de estas actividades fueron actualizar el estado del arte basados en la experiencia histórica y reciente en la región sobre cada uno de los temas y, tomando como marco los principios y recomendaciones para los censos de población y vivienda de las Naciones Unidas, establecer líneas y recomendaciones técnicas en torno a los aspectos conceptuales y operativos de estos temas censales. Para ello se contó con una amplia colaboración de técnicos de los Institutos Nacionales de Estadística y de las agencias internacionales que elaboraron documentos de referencia, tanto a nivel global, como de las experiencias nacionales y multilaterales. De esa manera, se pudo tener un panorama muy completo de las diversas aproximaciones utilizadas en los censos pasados y en censos pilotos preparatorios de la próxima ronda, lo que fue un insumo para que, como parte de los mismos talleres, se elaboraran y consensuaran una serie de recomendaciones y sugerencias tanto conceptuales como operativas.

El presente documento sistematiza las recomendaciones elaboradas por CELADE en base en el proceso descrito y relativas a cartografía censal, inclusión del enfoque étnico en los censos de población, las migraciones interna, internacional y otras formas de movilidad y la evaluación de la cobertura censal. Estas recomendaciones fueron puestas a consideración de los Institutos Nacionales de Estadística en la *Reunión de seguimiento a los avances de la preparación de la ronda de censos de 2010 en América Latina: taller del grupo de trabajo de la CEA/CEPAL* convocada por el INE de Chile como líder del grupo de trabajo sobre censos de la CEA CEPAL y CELADE - División de Población de la CEPAL, con apoyo del BID y del UNFPA. El texto revisado que se presenta a continuación constituye un documento de consenso que sin duda será de gran utilidad para una exitosa implementación de los censos de 2010 en la región.

I. RECOMENDACIONES SOBRE CARTOGRAFÍA CENSAL

A. INTRODUCCIÓN

El tema de la cartografía censal es fundamental para las labores de planeación del operativo del censo, la recolección de la información y el procesamiento y difusión de sus resultados: en la *planeación*, la cartografía sirve para delimitar y ubicar geográficamente el universo de estudio y sus unidades de observación, estimar las distancias y prever recorridos, diseñar la estrategia de recolección, distribuir las cargas de trabajo diario de los empadronadores y asegurar la cobertura de cada una de las áreas; La *recolección*, ofrece un proceso de doble vía para garantizar la correspondencia entre la identificación geográfica y la información, al mismo tiempo que permite controlar la cobertura y evitar duplicaciones; Durante la etapa de procesamiento, es la referencia para controlar la integridad de la información final y dar una estimación de la cobertura censal. En la difusión, en tanto, facilita la presentación de los resultados mediante mapas temáticos.

El estado del arte en la región sugiere que la actualización cartográfica para efectos censales está migrando hacia nuevas tecnologías, como GPS, SIG e imágenes satelitales entre otros, para realizar sus procesos en áreas rurales y urbanas pero con algunas dificultades, destacándose la carencia de recursos para: i) mejorar la capacidad humana de sus divisiones de cartografía; ii) capacitar a su personal en el uso de estas nuevas tecnologías y iii) adquirir las nuevas tecnologías ya que son de un elevado costo de adquisición y mantención.

Con todo, las labores de actualización cartográfica y el propio uso de la cartografía se han beneficiado de la constante innovación tecnológica. Sin embargo, esta innovación ha propiciado una carrera en la que da la sensación que las oficinas de estadística han quedado rezagadas. De ahí que la mayoría de los países requieran asistencia técnica en la implementación y utilización de avances tecnológicos, como son el tratamiento y procesamiento de las imágenes satelitales, la construcción de sistemas de información geográfica, y Geodatabase, entre otras necesidades.

B. ANTECEDENTES DE LA CARTOGRAFÍA CENSAL EN AMÉRICA LATINA PARA LA RONDA DE CENSOS DE 2010

1. Sobre áreas geográficas y límites censales

Cada país de la región posee su propia jerarquía administrativa, es decir, un sistema por el cual el país y cada grupo de áreas menores, área de niveles inferiores (exceptuando el más bajo) se rigen por un esquema de subdivisiones para formar el siguiente nivel inferior sin dejar áreas excluidas. Son de suma importancia los criterios y el proceso en terreno para la delineación de las áreas de enumeración (AE), incluida la estimación por el tamaño poblacional y del tamaño de área, que les permita ser asequibles y cubiertas por un enumerador dentro del período censal. Del mismo modo, la construcción de un esquema de codificación es muy importante para el procesamiento de datos censales. A través de la geocodificación, un identificador es usado para ligar los elementos geográficos (por ejemplo áreas de enumeración) con los atributos registrados para ellas, permitiendo el análisis estadístico y espacial mediante los SIG.

Uno de los productos más importantes de la cartografía censal es la construcción de un completo marco geoestadístico de áreas de enumeración como un prerrequisito para la buena conducción del operativo censal y el cual forma la base para las posteriores encuestas a realizarse. De este modo es necesario contar con una cartografía censal, sin vacíos, ni sobreposiciones, manteniendo, en lo posible la relación entre la división político administrativa y la división puramente definida para el censo. Los criterios más comúnmente utilizados que permiten definir las áreas de enumeración siguen siendo el total de la población y la superficie del área con variaciones entre urbano y rural. Sin embargo aún queda pendiente la definición de los límites imaginarios y qué hacer cuando los límites políticos no se encuentran claramente definidos. Con todo, es de suma importancia construir una base cartográfica georeferenciada para el censo con antelación al operativo censal y el desarrollo de productos geográficos derivados del censo a todos los niveles de desagregación espacial desde departamentos hasta áreas de enumeración utilizando tecnologías SIG.

2. Trabajo de campo mediante el uso de imágenes satelitales/aerofotográficas y GPS

Las operaciones censales requieren una organización intensiva y coordinada, así como también el uso de diferentes entradas, como imágenes satelitales/aerofotográficas y GPS para el trabajo de campo.

Las imágenes satelitales tienen un alto costo asociado pero una posibilidad cierta es compartir dichos costos con otros socios, especialmente en el contexto de la Infraestructura Nacional de Datos Espaciales (INDE). El trabajo de campo por su parte también tiene altos costos y consume mucho tiempo, de manera que lo óptimo es poder establecer un equilibrio entre el trabajo de escritorio y el trabajo de campo y esto se logra con el uso de las imágenes satelitales.

3. Uso de herramientas geoespaciales en la enumeración censal

Uno de los objetivos principales del trabajo cartográfico es la partición del territorio nacional en áreas de enumeración para asegurar la exhaustividad del censo. El proceso de demarcación está basado en un grupo de reglas, tales como las respectivas a los límites administrativos, tamaño promedio y otras consideraciones de forma.

Sin embargo, aunque es reconocido que la cobertura censal mejora con la actualización cartográfica que se realiza durante la fase previa al censo, en la región, aún no se ha logrado avanzar en una metodología para utilizar la cartografía como herramienta de medición de la cobertura censal una vez realizado este.

C. RECOMENDACIONES

1. Es necesario reconocer la importancia de utilizar las tecnologías geoespaciales y de manejo de bases de datos geoespaciales que existen en la actualidad, en todas las etapas del proceso de censo de población y vivienda. En este sentido, la incorporación de estas tecnologías se recomienda para los censos nacionales de la ronda censal de 2010, tomando en cuenta las circunstancias y realidades nacionales.

2. En la región se observa una tendencia a utilizar sistemas híbridos, es decir, tecnologías “Open Source” y tecnologías propietarias. Se hace necesario abrir redes de comunicación y apoyo entre los países para poder compartir este conocimiento y difundir las buenas prácticas, las tecnologías y metodologías ya desarrolladas incluso por los mismos los países.
3. Es necesario enfatizar la necesidad de desarrollar esquemas de geo-codificación que puedan responder a los requerimientos del uso de tecnologías contemporáneas así como mantener los registros históricos de pequeñas áreas. No deben escatimarse esfuerzos en asegurar que la geo-codificación censal sea consistente con sistemas de codificación local, como unidades administrativas, para asegurar la comparabilidad de la información y prestando especial atención a consideraciones propias de las enumeraciones del ambiente rural o urbano. Es necesario agregar la dimensión geoespacial a los datos capturados en terreno, por lo tanto es necesario poner las coordenadas XY a cada unidad creada, o elemento capturado (capturar el código del objetivo más su coordenada de localización).
4. Es necesario que las autoridades competentes en cada país promuevan una revisión de la definición de los límites político administrativo así como de las áreas menores de enumeración según los patrones cartográficos adecuados. Experiencias locales en la región muestran que la combinación de métodos y software (comercial y Open Source), como el uso de GPS en ciertas áreas y GPS diferencial en otras, u ortofotos e imágenes satelitales dependiendo del carácter del área, son una respuesta exitosa a las diferencias entre el área rural o urbana. Esto puede contribuir a la geocodificación de escuelas, hospitales y otros importantes componentes de infraestructura en especial en el ámbito rural, como un beneficio colateral a los operativos censales.
5. Es importante el uso de nuevas tecnologías como los PDAs en la captura de datos alfanuméricos así como georeferenciados con sus coordenadas XY. En la medida que facilitan la transferencia de la información y corrige automáticamente, ayudan a validar la información en forma instantánea, reduciendo errores de captura, errores geodésicos y del satélite. Sin embargo, es importante hacer suficientes pruebas previas con estos instrumentos, dependiendo del lugar donde serán usados. Es necesario analizar, compartir y dar seguimiento a experiencias similares.
6. Un equipo de gente bien capacitada es la llave del éxito para los proyectos de mapeo censal basados en tecnología SIG. Se sugiere tomar medidas innovadoras para atraer o retener personal altamente capacitado en tecnología SIG. Cabe reconocer que el aprendizaje de estas herramientas es lento. Por ende, se sugiere establecer una estrategia general de capacitación de recursos humanos y que esta se aplique para toda la institución. Se recomienda crear lazos con las universidades para poder tener un semillero de profesionales en esta y en otras áreas dentro de los INEs. Las oficinas nacionales de estadística deben considerar dentro de sus presupuestos anuales institucionales los recursos económicos necesarios para la oportuna capacitación del recurso humano de las unidades SIG en las tecnologías vinculadas en su quehacer diario.

7. Es necesario fortalecer a los departamentos de cartografía censal dentro de los INEs y reconocer los nuevos avances tecnológicos en imágenes satelitales y ortofotos y su aporte al mapeo digital. Al mismo tiempo es necesario desarrollar mecanismos de adquisición para reducir los significativos costos de las imágenes satelitales, fotografía aérea, GPS y equipos portátiles (Hand-Held). Por ejemplo, la actual disponibilidad de imágenes satelitales de bajo costo, provistas por el satélite japonés ALOS a través de nodos de distribución no-comercial, puede representar una importante fuente de datos para las actividades de la cartografía censal.
8. Se hace un llamado a los países de la región para adoptar estrategias de diseminación de información estadística en apoyo a los tomadores de decisión y a los gestores de políticas públicas. Se solicita a los INEs el desarrollo de herramientas de diseminación de la información de los censos, de productos georeferenciados y de ir más allá que la sola generación de cartografía de base o de simples mapas temáticos, como, por ejemplo, creación de atlas temáticos, cartografía dinámica, geoportales, acceso a procesamiento en línea de las bases de datos (encuestas o censos) con salidas tabulares, gráficos y mapas. La estrategia de diseminación debería considerar una perspectiva más amplia de usos y necesidades. Se deben definir políticas con especial atención a los aspectos de mercadeo de productos de los INE, productos que utilizan información de censos y cartografía así como de los derechos de autoría.
9. Se debe motivar a los INE a ingresar a la iniciativa nacional de una Infraestructura de Datos Espaciales IDE, ya que es una forma eficiente de mejorar la diseminación de la información estadística. A nivel subnacional, se recomienda la activa participación de los institutos en la asociación con otras instituciones nacionales, para la constitución de una IDE nacional. Integrar datos censales a la estructura de datos espaciales abre nuevos horizontes, basados en la posibilidad de correlacionar estos datos con otros organismos, como aquellos relacionados con recursos naturales y de infraestructura.
10. La División de Estadísticas de las Naciones Unidas (UNSD) y la CEPAL brindan su colaboración como facilitadores en el intercambio de experiencias y capacitación, por ejemplo, a través de documentos e información que se puede acceder desde el portal Web del Programa Mundial de Censos 2010¹ o cualquier otra forma de apoyo disponible. Dentro de los documentos destaca el manual de Naciones Unidas sobre el uso de infraestructura geoespacial en apoyo a las actividades censales². Así mismo, pueden impulsar la comunicación entre los países en torno a esta temática ya sea a través de la creación de foros virtuales de comunicación vía Internet, a través de la emisión periódica de boletines informativos o a través de la organización de talleres regionales.
11. Se recomienda tener en cuenta la definición y delimitación cartográfica de los diferentes territorios indígenas existentes en un país. El desarrollo de la cartografía censal de territorios indígenas debiera realizarse en conjunto entre la unidad de cartografía de los INE, los organismos pertinentes y con los pueblos indígenas.

¹ http://unstats.un.org/unsd/demographic/sources/census/2010_PHC/default.htm.

² Handbook on Geospatial Infrastructure in Support of Census Activities. UNSD 2008. ST/ESA/STA/SER.F/103 unedited version.

II. RECOMENDACIONES SOBRE MIGRACIÓN

A. INTRODUCCIÓN

Históricamente, la medición de la migración en cualquiera de sus modalidades ha revestido especial dificultad. En efecto, los desplazamientos dentro de los países suelen estar al margen de las estadísticas regulares. Solo unos pocos países del mundo cuentan con mecanismos y sistemas para registrar los cambios de residencia dentro de ellos, e incluso en estos países los niveles de cobertura pueden ser bajos. La migración internacional pareciera estar en una situación distinta, toda vez que el traspaso de fronteras entre países normalmente es objeto de declaración y registro obligatorio. Con todo, la realidad es elocuente respecto de los muchos incentivos y procedimientos existentes para evitar tal registro, así como de la calidad deficiente de los mismos para diferenciar migración de otros desplazamientos entre países. Por otra parte, entre las otras formas de movilidad que no implican traslados de residencia, la movilidad territorial ha adquirido creciente visibilidad por la relevancia que reviste todo desplazamiento por razones de trabajo o estudio para los residentes de las grandes ciudades. Aunque existe muy poco conocimiento sistematizado sobre el hecho, algunos países de la región ya cuentan con al menos una pregunta que intenta medirlo y que actualmente es objeto de análisis.

Ante este escenario, resulta natural pensar en el censo como la fuente más importante de información sobre migración. Las encuestas, otra fuente que ha sido usada para tales efectos, normalmente tienen dificultades para capturar la variada y cuantiosa trama de flujos entre municipios o localidades. Y en la actualidad capturar bien esas corrientes es clave por la importancia que tienen los municipios para la prestación de servicios descentralizados, el desarrollo local, la gobernabilidad y la gestión y el ordenamiento territorial. Adicionalmente, los avances tecnológicos y la cooperación e intercambio entre países han expandido considerablemente las posibilidades de procesamiento y explotación de los microdatos censales. El módulo de migración de los censos se encuentra entre los más beneficiados con estas nuevas capacidades y oportunidades y, de hecho, muchos cálculos y resultados irrealizables hasta hace una década son relativamente sencillos de hacer en la actualidad. Con ello, se han abierto nuevas vetas para el uso de la información de migración que capturan los censos.

Por otro lado los países de América Latina se aprontan para realizar los censos de la década de 2010 y, como en otras oportunidades, la evaluación de conocimientos, experiencias y las nuevas realidades frente a las necesidades de información, asoma como una exigencia que debe ser asumida a tiempo. En ese contexto, este documento expone las recomendaciones del CELADE en materia de migración interna, migración internacional y movilidad cotidiana de cara a los censos 2010. Para tal empresa el documento se ha dividido en tres secciones. En la primera se analiza la experiencia de la migración interna en la región y se establecen recomendaciones generales y específicas sobre el tema. Luego, en la segunda, se retratan las experiencias de la migración internacional en la región se ofrecen recomendaciones concernientes al tema, diversas posibilidades a explorar y las opciones no viables. Finalmente en la tercera sección, el documento ofrece las consideraciones generales y específicas conforme al tema de la movilidad cotidiana indicadas por CELADE. Con todo, el CELADE busca a través de este documento de referencia establecer las líneas de recomendaciones técnicas en tornos a los aspectos conceptuales y operativos de la medición censal y análisis de la migración y la movilidad en vista a la ronda de censos 2010.

B. RECOMENDACIONES SOBRE MIGRACIÓN INTERNA

1. La experiencia

Todos los países de la región incluyeron consultas sobre migración interna en sus censos de la ronda de 2000, manteniendo una práctica que se remonta a los inicios de la fase moderna e internacionalmente coordinada de las operaciones censales (de 1950 en adelante). Esto releva la importancia de esta fuente para la recolección de información sobre este tema, la que se mantiene vigente ante la ausencia de fuentes alternativas (en particular, registros continuos de población u otros registros administrativos que capten los cambios de residencia dentro de los países). Así las cosas, el censo de población se mantiene como la principal —y en la mayoría de los países la única— fuente disponible para estimar la migración interna hasta la escala municipal. En tal sentido, la inclusión de consultas sobre migración interna en las boletas censales de la ronda de 2010 resulta plenamente justificada y lo que cabe a los países es aprender de la experiencia censal previa —en alguna medida sistematizada por Naciones Unidas— para mejorar las preguntas usadas y optimizar la captación, medición y análisis de la migración interna con el censo.

La batería de consultas sobre migración interna varía significativamente entre los países —desde 10 consultas en Brasil (cuestionario ampliado aplicado a una muestra del 10% de la población) a no más de tres consultas en varios otros países—, por lo que las recomendaciones debieran reconocer que a parte de la realidad migratoria, la historia censal de cada país es un factor decisivo para las consultas a incluir en la boleta de la ronda de 2010.

Justamente por la variedad mencionada, las recomendaciones que siguen apuntan, en su mayoría, a las consultas que definen el núcleo de la medición de la migración interna en los censos de la región. La captación de la migración interna en los censos depende siempre del cotejo entre un lugar de residencia habitual actual (es decir, a la fecha del censo)³ y uno anterior. Y respecto de este último, hay dos líneas de preguntas que están presentes en todos los censos de la región y que acaparan el grueso de la atención de la versión vigente del Manual oficial de Naciones Unidas sobre Censos⁴. La primera tiene que ver con el lugar de nacimiento y la segunda con el lugar de residencia en algún momento del pasado.

2. Recomendaciones generales

Antes de entrar en las consultas específicas disponibles y sugeridas para ambos tópicos, es necesaria una reflexión, o bien una recomendación, sobre un asunto transversal a la medición de la migración, cual es la escala geográfica de captación de la información.

Si el censo es de derecho, el lugar de residencia habitual se puede determinar hasta la escala geográfica más desagregada posible (manzana o incluso dirección que refleja las coordenadas geográficas de la vivienda); por ello, la decisión sobre la escala geográfica de la residencia habitual al momento del censo no aplica para el caso de la medición de la migración en un censo de derecho ya que esta residencia

³ En este texto no se incluirán recomendaciones específicas sobre la captación de la residencia habitual, aunque este tema se mencionará ocasionalmente porque es clave para la medición de la migración y de hecho requiere una consulta específica en los censos de hecho.

⁴ Naciones Unidas (2008), *Principles and recommendations for population and housing censuses. Revision 2* (ST/ESA/STAT/SER.M/67/Rev.2), *Statistical papers*, Nueva York, Department of Economic and Social Affairs, Statistics Division [en línea] <http://unstats.un.org/unsd/demographic/sources/census/census3.htm>.

se define operativamente con antelación (es criterio de selección para la entrevista y no motivo de consulta en la boleta). En cambio, si el censo es de hecho, las reflexiones y propuestas que siguen a continuación valen tanto para la consulta de residencia habitual actual, como para las consultas sobre residencia en algún momento del pasado

La recomendación es que las consultas combinen dos criterios: a) que “lleguen tan abajo como se pueda” (es decir la mayor desagregación geográfica posible); b) que en el cumplimiento de lo anterior no se ponga en riesgo la captación de la migración hasta la escala de municipio. Así, el mínimo que debieran cumplir todos los países es capturar la migración a escala de municipios. Una vez asegurado lo anterior, cada país debe procurar la captura de la migración intramunicipal. En teoría, esto se puede lograr si se consulta por la dirección de la residencia en algún momento del pasado. Sin embargo, esto es impracticable en la mayor parte de los países de la región, sino todos, por la inexistencia de direcciones formales y archivadas para una fracción de las viviendas. Por ello, se aconseja usar una escala geográfica, como la de localidad. Con todo, como la noción de localidad tiene complicaciones —en particular polisemia, ambigüedad y delimitación geográfica imprecisa— hay que reiterar que esta mayor desagregación debe intentarse solo si no entorpece la captación de la migración entre municipios.

3. Recomendaciones específicas

1. Mantener la práctica que han seguido todos los países de consultar por el lugar de nacimiento. Si bien, proporciona información de poco valor para las políticas generales de migración interna —por cuanto captura flujos que no tienen período de referencia y, por ende, no pueden considerarse vigentes con seguridad— es clave para medir la migración internacional y para la migración interna de retorno.
2. Operacionalizar la consulta sobre lugar de nacimiento mediante la pregunta por el lugar de residencia de la madre de la persona entrevistada cuando esta nació. Esto por que tal formulación evita contabilizar las “migraciones ficticias” asociadas al parto. La excepción a esta recomendación estaría dada por los países en los que la pregunta directa por el lugar de nacimiento de la persona entrevistada ha sido usada con resultados satisfactorios en censos anteriores.
3. Incluir al menos una pregunta que permita acotar el período de referencia temporal de la migración. Esto porque proporciona la información más útil y relevante para cálculo demográfico, diagnósticos actualizados y decisiones de política. La manera más simple y eficiente de efectuar lo indicado en el punto previo es consultar por el lugar de residencia en una fecha fija anterior del tiempo —típicamente 5 años—, aunque también es posible hacerlo usando el tándem de consultas sobre lugar de residencia anterior y tiempo de residencia. Cabe subrayar que la información que entregan ambas opciones no es equivalente, por lo que escoger una u otra tiene consecuencias en materia de medición censal de la migración.
4. Se recomienda la pregunta por lugar de residencia en una fecha fija anterior por sobre el tándem antes mencionado —de hecho, se impone ampliamente en la ronda de censo de 2000— porque tiene varias ventajas técnicas: a) parsimonia (una sola consulta y válida para escalas geográficas más agregadas que las usada en la pregunta); b) permite calcular tasas; c) captura situación migratoria reciente de personas y territorios y, por ende, es útil para políticas y análisis de determinantes y consecuencias; d) su uso ha arrojado resultados satisfactorios en la práctica censal latinoamericana. Por todo lo anterior, parece razonable

- sugerir que esta consulta se use en todos los censos, y, en particular, se mantenga en aquellos que ya la han usado en censos previos. Incluso más, para evitar depender solo de una fecha fija de referencia, se recomienda examinar la posibilidad de que la consulta se realice con dos fechas fijas anteriores (5 años y 2 años antes del censo), para capturar desplazamientos en cadena o de retorno durante el período de referencia.
5. Por la condición que tienen los censos de ser la fuente principal, y hasta exclusiva en algunos países, de datos sobre migración hasta escalas desagregadas, se sugiere utilizarlo para obtener información adicional sobre desplazamientos que tienen particular relevancia o visibilidad. Entre estos están los cambios de residencia entre zonas urbanas y rurales, incluyendo los traslados dentro de estas zonas (migración entre ciudades o entre ámbitos rurales). Una buena cuantificación de estos flujos migratorios serviría, por ejemplo, para estimar la cuantía del predominio de la migración urbana-urbana en la región, así como para identificar la importancia cuantitativa y cualitativa de la pertinaz emigración neta del campo.
 6. Dado que en casi todos los países de la región, la escala geográfica municipio NO sirve para capturar la migración entre zonas urbanas y rurales, pues estas últimas se definen a escala de localidad, se recomienda explorar procedimientos para identificar la condición urbana o rural del lugar de origen. La primera opción sugerida es capturar la información de localidad de residencia anterior (considerando el criterio ya expuesto de que tal indagación no ponga en riesgo la captación de la DAME de residencia anterior). Si indagar sobre localidad no es factible (o no es riesgoso), se recomienda considerar la consulta adicional sobre ámbito de residencia (urbano o rural) en el municipio de residencia en algún momento del pasado. Para esto último, cada país debe decidir en base a sus especificidades si utiliza una aproximación subjetiva (como lo hace Brasil en el censo de 2000, en que la calificación queda a total criterio del respondiente) o una más objetiva (en que lo urbano y lo rural se asocia a ciertos criterios, por ejemplo la cabecera municipal y el resto, ciudad contra pueblo o villorrio, campo, etc.). Si bien esta última parecería la opción técnica recomendable, la experiencia de varios países con ella no ha sido satisfactoria (por ejemplo Paraguay 2002 y Nicaragua 2005) y sorprendentemente los resultados obtenidos en Brasil 2000 sí fueron consistentes. Por lo tanto, pese a los argumentos teóricos que la favorecen, no cabe aconsejarla confiadamente.
 7. Una recomendación novedosa, y que se aparta de las orientaciones sugeridas por el Manual de Naciones Unidas, es consultar en la pregunta por residencia en una fecha fija anterior si la persona residía en la misma vivienda que reside actualmente. Lo anterior no con el propósito de usar la dirección como referencia geográfica, sino para captar movimientos intramunicipales y para evitar clasificar como migrantes a personas que no han cambiado físicamente de residencia pero que sí ha cambiado el nombre del municipio en que residen (por subdivisión u otra razón) lo que puede implicar, dependiendo de cómo entiende la pregunta el informante, que sean clasificados como migrantes entre municipios (en Chile, 1992 esto afectó muy negativamente la medición de la migración entre comunas del Área Metropolitana del Gran Santiago).
 8. Se sugiere explorar las potencialidades de las nuevas tecnologías, en particular el uso de PDA en los países que piensan utilizar estos artefactos, para la captura de información sobre lugar de residencia habitual y anterior. Tomando en cuenta que existen ventajas y desventajas asociadas al uso de nuevas tecnologías, se subraya la necesidad de realizar pruebas previas. Un ejemplo de las ventajas de los PDA es la posibilidad de tener precodificadas a las unidades territoriales. Este mismo ejemplo sirve para ilustrar los riesgos de estas nuevas

tecnologías ya que las unidades territoriales pueden tener los mismos nombres o el listado de unidades precodificadas puede resultar bastante largo, induciendo a errores de clasificación. Por ello, se hace necesario extremar los recaudos con estas nuevas tecnologías, mismas que deben ser probadas exhaustivamente antes de la operación censal y que, además, deben contener mecanismos internos de control de errores.

9. Se recomienda que los países aprovechen al máximo las opciones computacionales y de Internet disponibles para difundir y explotar la información censal sobre migración interna. Adicionalmente, se sugiere generar capacidad nacional para explotar y difundir indicadores comunicables sobre migración, ya que a diferencia de otros tópicos censales, normalmente se requiere de cierta capacidad técnica para el manejo de estos datos.

C. RECOMENDACIONES SOBRE MIGRACIÓN INTERNACIONAL

1. La experiencia

Los censos nacionales de población en América Latina son una fuente poderosa de información sobre la migración internacional. Su utilidad estriba en el hecho que ellos ofrecen una batería consolidada de preguntas básicas que funcionan correctamente y que conforman un mínimo posible para la estimación y el estudio de la migración internacional. Al mismo tiempo, han ofrecido la exploración de algunos temas novedosos. En todo esto, hay que tener presente que no cabe exigirle a los censos que reporten sobre temáticas muy complejas o sensibles, como la irregularidad migratoria y la situación de los solicitantes de refugio, entre otros, ni sobre temas que son propios de otros instrumentos, como las motivaciones para la migración o los ingresos percibidos por concepto de remesas.

Es necesario mantener las consultas que objetivamente han funcionado bien, seguir explorando adecuadamente los temas emergentes e incluir los insumos censales en el banco de datos del Proyecto IMILA del CELADE, consignándolos, además, como complementos indispensables en toda iniciativa destinada a elaborar sistemas de información migratoria⁵.

En América Latina, la experiencia de las tres últimas rondas de censos muestra que las preguntas sobre el país de nacimiento (stocks) y el de residencia cinco años atrás (aproximación a flujos) han sido empleadas en la mayor parte de los países, en particular en forma universal en cuanto al lugar (país) de nacimiento (en varios casos, bajo la forma de indagar sobre la residencia de la madre del encuestado al nacer). Algo similar ocurre en lo que respecta a la pregunta sobre el año o fecha de llegada de las personas, que se formuló en las boletas censales de un mayor número de países en la última ronda censal. Preguntas como la duración de la residencia, el país de residencia anterior y los hijos sobrevivientes en el exterior, siguieron siendo menos o poco frecuentes, en su conjunto, en los últimos censos⁶.

⁵ El concepto consolidado de migración, esto es, el traslado del país de residencia de una persona, origina información susceptible de intercambiarse entre los países y crear así la matriz migratoria que posibilita estimar stocks de inmigrantes y emigrantes según país de nacimiento y residencia en fecha fija anterior (con distintas especificidades) para los países incluidos en esa matriz. Esta es la naturaleza de IMILA.

⁶ Con todo, algunos países resaltaron por la amplia exploración en sus módulos sobre migración. Además, algunos han explorado indagaciones sobre la nacionalidad, aunque este es un aspecto que no atañe directamente a la medición de la migración internacional.

Las indagaciones con técnicas indirectas para estimar emigración, como las que aluden a los hijos sobrevivientes en el exterior, nunca han sido generalizadas y esto se acentuó en la ronda de 2000. Esta alternativa para estimar la emigración tiene fortalezas, como basarse en un marco analítico que permite estimar los migrantes no captados directamente y la inexistencia de ambigüedades para quien responde las preguntas acerca de los hijos en el exterior. Además, la indagación exige solo una pregunta adicional en el módulo de fecundidad aunque la aplicación del procedimiento se facilita si se incluye la sobrevivencia de la madre. De todas formas, se reconoce que los resultados que se consiguen no están exentos de omisiones y brindan información parcial sobre los emigrados.

Con respecto a los temas emergentes, en la ronda de 2000 se hizo patente el interés por explorar la *presencia de emigrantes en los hogares* y la *percepción de remesas en los hogares*. Lo que destaca en estos asuntos es la relativamente baja explotación de los datos obtenidos, y lo real es que en varios países existe una demanda no satisfecha por estimar el número y características de los emigrantes.

La pregunta sobre personas del hogar residentes en el exterior fue incluida en diez países en la ronda censal de 2000⁷. Debe hacerse notar la necesidad de tener en cuenta las fortalezas y limitaciones de esta indagación, lo que no es debidamente conocido en la región si se tiene en cuenta el escaso análisis de los datos provistos, aspecto que cada país debería abordar en el proceso de definición de su cuestionario censal. La pregunta más frecuente ha sido aquella destinada a identificar si algún ex miembro del hogar —concepto complejo— se ha ido a vivir a otro país, interrogando por ciertas características sociodemográficas de cada “emigrante” así operacionalizado, el año en que salió o emigró y el país de destino o de residencia actual. La información provista puede ser de utilidad para fines analíticos, como la identificación de países de destino y algunas características de parte de las personas que han emigrado, desagregada en distintas escalas territoriales, utilidad que es notoria ante la ausencia de alternativas de información desde los países de origen. Sin embargo, para el CELADE esta pregunta, en general, no ha posibilitado estimar el número de emigrados, como podría ser el propósito principal de su inclusión. La información que brinda, además, puede tener sesgos de representación por basarse en una muestra desconocida de los emigrantes. Evidentemente, no se trata de una estimación de la emigración, al quedar excluidos los hogares donde todos sus miembros emigraron o cuando el hogar de origen se ha disuelto. Hay además otros factores de subregistro⁸. Todo esto aconsejaría mayor exploración para emplear esta indagación.

En el caso de la percepción de remesas, los censos de población y vivienda pueden ser un complemento importante para su estudio, dado el carácter universal de estos instrumentos y la posibilidad de distinguir los hogares perceptores de remesas a cualquier escala territorial. En la región, cinco países incluyeron preguntas sobre remesas en su ronda censal de 2000, y algunos captaron periodicidades y montos. Solo dos habían indagado en estos temas en la ronda de 1990, lo que muestra el interés creciente por esta indagación, que el CELADE reconoce que cada país debe evaluar en profundidad.

De acuerdo a los antecedentes expuestos, los censos de la región han ido homogeneizando las preguntas sobre migración internacional, con lo que se han reducido riesgos que puedan afectar la calidad

⁷ Conceptualmente se refiere a ex miembros de un hogar, si bien la práctica censal ha optado por denominarlos como “miembros”.

⁸ No consiste en una adecuada estimación directa del número de emigrados en la fecha o en el período de referencia porque, además, algunos hogares no declaran a sus miembros cuando estos residen en el exterior en forma irregular, o bien, porque existe dificultad del factor recordación para contabilizar a los emigrantes de toda la vida (la mayoría de las personas tiende a declarar a aquellos que emigraron en el período más reciente, es decir, en los últimos diez años).

de la respuesta y las posibilidades de procesamiento. Los problemas son mínimos en cuanto a la identificación del país de nacimiento y de residencia cinco años atrás, aunque pueden ser más importantes en el caso de la fecha de llegada (aspecto que es posible subsanar agrupando períodos en el proceso de tabulación). En el caso de la indagación sobre el lugar o el país de residencia habitual, hay que incluirla explícitamente, pues resulta fundamental para la estimación de la migración en general (censos de hecho). Es preciso reiterar que la forma de capturar las respuestas a todas estas preguntas debe permitir la distinción en detalle de los países de origen, mediante las codificaciones internacionales existentes.

La indagación sobre los temas emergentes amerita ser analizada con cautela en cada país antes de adoptar las opciones del caso. A continuación se presentan las recomendaciones para obtener información sobre migración internacional, algunas sugerencias sobre lo que se debe explorar, así como lo que es inconveniente de realizar, sobre la base de las experiencias recientes.

2. Recomendaciones

1. De acuerdo a los resultados y a la utilización de los datos provistos en rondas anteriores, es necesario mantener las tres preguntas básicas de migración internacional —país de nacimiento, país de residencia 5 años atrás y fecha de llegada al país. La codificación de países debe permitir la identificación de cada país de origen.
2. Estas preguntas deben formularse a todo el universo. En general, las poblaciones migrantes tienen especificidades en su distribución espacial, puesto que muchas veces se trata de poblaciones muy minoritarias, y el uso de la información se hace a escalas desagregadas geográficamente. En consecuencia, los países que opten por muestras para la aplicación de un formulario ampliado deben incluir las preguntas de migración en el formulario básico.
3. Del mismo modo, es necesario incluir la pregunta del año de llegada en que se fijó la residencia actual en el país, puesto que posibilita una aproximación de periodización de la información sobre el país de nacimiento. En aquellos países que lo consideren necesario y de acuerdo con sus experiencias, puede adicionarse incluir el período de llegada como alternativa de respuesta, por si la respuesta sobre el año falla.
4. La mantención de la batería de estas preguntas básicas que han funcionado correctamente es insumo para el Proyecto IMILA del CELADE, que refleja una experiencia de cooperación entre los países y cuya actualización permitirá proseguir con el apoyo al conocimiento de la migración internacional y a iniciativas de sistemas de información en la región.
5. Hay que tener en cuenta que la información sobre nacionalidad no reemplaza las preguntas sobre país de nacimiento para el estudio de la migración internacional. Sin embargo, a los países que requieran incluir este concepto se les sugiere seguir las recomendaciones del manual de Naciones Unidas.

3. Otras alternativas a explorar en medición de migración internacional

1. Los países deben tener cautela al momento de seguir indagando en otros temas y realizar el máximo esfuerzo por evitar que la información que se genere carezca de utilidad o simplemente que no se emplee. Deben establecer claros usos y límites de la información obtenida.

2. En aquellos países que, por razones coyunturales se perciba un crecimiento del retorno de migrantes, se puede considerar la posibilidad de consultar por la residencia en una fecha fija anterior identificando además un período menor al quinquenio, posiblemente dos o tres años.
3. Con respecto a la emigración de ex miembros del hogar, los países deben tener claridad de las limitaciones antes indicadas para estimar la emigración total, así como los sesgos que se supone deben existir en la representatividad de los datos. De seguir indagándose este ítem, debe utilizarse una referencia temporal específica y aprovechar debidamente la información que se genera (características de las personas registradas como emigrados, países de destino y antecedentes de los hogares que los declaran).
4. Con relación a los hijos sobrevivientes residentes en el exterior, teniendo presente las limitaciones que puede reportar esta aproximación, los países con alta emigración pueden considerar la aplicación de esta técnica. La pregunta requerida por el método, y que se tendría que considerar para tener una forma alternativa de estimar la emigración, se incluye en el módulo de fecundidad, consultando por la residencia fuera del país de los hijos e hijas sobrevivientes, lo que no parecería tener complicaciones, según las experiencias en la región. Aunque no es imprescindible, se sugiere a aquellos países con datos menos confiables de mortalidad, o que desean simplificar el procedimiento, incluir la pregunta sobre la sobrevivencia de la madre a toda la población.
5. A aquellos países que consideren incluir o mantener en su censo preguntas relacionadas con la residencia en el exterior de ex-miembros del hogar, o del número de hijos sobrevivientes residentes en el exterior, se les recomienda probarlas previamente en alguna encuesta de carácter nacional de aplicación habitual, y que analicen sus resultados acuciosamente antes de tomar la decisión de incorporarlas en la boleta censal.
6. Con relación a la percepción de remesas, parece realista identificar la condición de percepción de remesas (recibe o no) en los hogares, así como contemplar una referencia temporal acerca del envío, en la perspectiva de simplificar la captación de remesas. Pero los países deben evaluar la información obtenida en censos anteriores y en sus pruebas específicas, en especial ante la no respuesta.
7. En suma, respecto a las remesas, habría que considerar mantener la indagación de su percepción con algunas condiciones: 1) investigar únicamente a nivel de hogares y no de personas; 2) preguntar con referencia temporal específica, por ejemplo, los últimos doce meses; y 3) alertar en todo momento a la población que esta información posee fines exclusivamente estadísticos.

4. Opciones no viables

1. En general, no resulta conveniente probar nuevas consultas sobre migración internacional si no son exploradas sus fortalezas y debilidades y si no son explotados debidamente los datos de carácter tradicional. En estos aspectos, el CELADE promueve la alternativa de explorar siempre en detalle alguna forma específica de indagación si un país lo desea.

2. Tampoco es recomendable incluir preguntas en los censos que reporten sobre temáticas como la condición de regularidad de los migrantes y la identificación de quienes solicitan refugio. Ambas temáticas pueden registrar fuertes sesgos, ya sea por subregistro de la condición irregular, ya sea por una inadecuada respuesta frente a la condición del refugio.
3. Debe evitarse la utilización de muestras en el estudio de la migración internacional. Este es un asunto sobre el que existe consenso en la región.
4. No es aconsejable indagar sobre montos de remesas percibidas. Esto calza, por lo demás, con la idea de que en las operaciones censales hay que evitar indagar sobre cuestiones complejas relacionadas a los ingresos de los hogares.

D. CONSIDERACIONES SOBRE MOVILIDAD COTIDIANA

1. La experiencia

Si bien las recomendaciones de las Naciones Unidas acerca de las preguntas sobre -migración en los censos de población solo aluden a la migración interna e internacional, hay un creciente reconocimiento de las potencialidades que ofrece la posibilidad de medir la movilidad cotidiana a través de los censos. Hasta el momento la experiencia de preguntar sobre las características de estos movimientos cotidianos se ha limitado a por lo menos seis países de la región, en varias modalidades distintas. En todos los casos el concepto de la movilidad cotidiana se considera un desplazamiento desde la residencia habitual con cierta frecuencia, con referencias a la motivación principal (trabajo o estudio), el territorio en que se realizan estos desplazamientos (municipio, estado y país) y con un carácter principalmente urbano.

2. Consideraciones generales

Los censos brindan varias ventajas en materia de información sobre la movilidad cotidiana. El más obvio es el potencial de asociar la movilidad diaria con otras características demográficas recolectadas en los censos, como la migración interna. Asimismo, la recolección de datos sobre la movilidad diaria a través de los censos puede responder varias preguntas de interés en materia de planificación. La información censal haría aportes a un banco de datos comprensivo a lo largo del tiempo a nivel nacional, para el desarrollo de nuevas políticas y programas de transporte, y también como referencia para evaluar el funcionamiento e impacto de programas implementados en el período intercensal. Esta información puede ser utilizada también a nivel estatal, metropolitano y municipal para caracterizar desplazamientos locales y conocer las características de los motivos del movimiento, con el fin de modelar y proyectar los comportamientos de la movilidad cotidiana a un nivel subnacional y estimar demandas futuras sobre los medios de transporte. Estos flujos de movilidad cotidiana tienen implicancias no solo para las políticas y el manejo del sistema de transporte; la movilidad cotidiana sirve como un indicador de la “población habitual” que está presente en los días y horas hábiles en las áreas de atracción laboral o estudiantil, que es mayor que la población residente y trae con ella demandas para la provisión de servicios públicos y otros servicios adicionales, como los de salud y cuidado personal, en el local de trabajo en vez del lugar de residencia. Cuando se recolectan datos sobre el medio de transporte y la hora de desplazamiento, también se provee información sobre niveles de contaminación ambiental debido al uso de automóviles a determinadas horas del día. En suma, la información sobre la movilidad cotidiana ofrece tres ventajas a la planificación: i) provee datos para el desarrollo de nuevas políticas; ii) es la base de monitoreo de las

tendencias y evaluación de los efectos de las políticas, y iii) permite la proyección de futuras necesidades, especialmente en el ámbito del transporte.

La pregunta censal sobre movilidad cotidiana puede brindar información vital acerca la dinámica migratoria y de movilidad de las áreas urbanas. Asimismo la dinámica de movilidad de las aglomeraciones urbanas involucra personas que viven en áreas periurbanas o rurales. También, la transmigración fronteriza puede ser considerada parte de la movilidad cotidiana, en la medida que representa un intercambio diario de trabajadores y estudiantes en las áreas fronterizas de los países. Y otra modalidad del viaje entre el lugar de residencia y el lugar de trabajo o estudio es la movilidad de larga distancia, como en el caso de la movilidad interregional o entre países que no son vecinos. Estos viajes no serían realizados diariamente como implica la palabra *cotidiana*, pero si ocurrirían con bastante regularidad y podrían representar una modalidad de movilidad creciente en la medida que avance la tecnología de comunicación y de transporte.

Aunque existen en la región estudios sobre la movilidad cotidiana basados en las encuestas de origen y destino, gran parte de ellas se han enfocado en las ciudades más grandes y en áreas metropolitanas. No obstante, en consideración al alto crecimiento demográfico de las áreas urbanas periféricas y ciudades secundarias, que caen fuera de las definiciones de áreas metropolitanas, resulta pertinente extender la recolección de la información sobre esta movilidad al ámbito nacional. El gran costo de levantar una encuesta origen-destino otorga valor a los censos de población como una fuente de información uniforme y consistente sobre la movilidad cotidiana a nivel nacional. Dado que se trata principalmente de un fenómeno urbano, cada país tiene que evaluar la utilidad de este tipo de información para su realidad nacional.

3. Consideraciones puntuales

Aunque el fenómeno bajo consideración no constituye un cambio de residencia, sí se refiere a una movilidad de cierta frecuencia y regularidad entre el lugar de residencia habitual y el lugar de trabajo o estudio, esto en la medida que se supone que el trabajo remunerado y el estudio son las actividades que predominan en la vida de la mayoría de la población, y son las que demandan más tiempo y viajes en cierta medida regulares en su incidencia y frecuencia. La afirmación anterior implica que la definición y captura de la residencia habitual afectará la medición de la movilidad cotidiana. Bajo el supuesto de que el trabajo remunerado o el estudio son las actividades principales por las cuales se hace la movilidad cotidiana, si la intención es medir tanto los desplazamientos por razones laborales como educacionales se sugiere incluir dos preguntas separadas en vez de una combinada⁹. Esta sugerencia se da por dos razones. Una, por el hecho de que una persona pueda desplazarse tanto por razones laborales como educacionales. Otra, por que en algunos de los censos de la región en que se ha incluido esta pregunta, se ha puesto en el módulo laboral del censo lo que implica que la pregunta se hace solo a la población económicamente activa (PEA) y por ende no se recoge información para los que no forman parte de la PEA pero que sí se desplazan para estudiar, lo cual afecta principalmente el análisis de la movilidad de los niños de menor edad.

En gran medida los censos de la región han optado por la medición de la movilidad cotidiana a nivel municipal. Este tratamiento tiene la desventaja de excluir la totalidad de los movimientos de trabajo o estudio que la población realiza al interior de su mismo municipio de residencia. En general, se sugiere idealmente tener la localización exacta del trabajo y estudio, para estimar con más precisión la distancia

⁹ Colombia es el único caso en la región en que se han separado las preguntas sobre desplazamientos para estudiar o trabajar. La pregunta se aplicó a una muestra y solo permitió establecer movimientos intermunicipales.

recorrida en el acto de conmutar. Pero la pregunta relevante es si la solicitud de una indicación geográfica a un nivel menor que el municipal brinda más información o bien introduce dificultades y errores en la respuesta recolectada. En conclusión, tomando en consideración razones prácticas que deben tenerse en un censo, parece razonable sugerir que la información sea recogida en la misma escala geográfica utilizada para la medición de la migración interna.

Hay otras dos consideraciones en la medición de la movilidad cotidiana que deben contemplarse en el caso de los censos. Una es en qué parte de la boleta se incluye la pregunta sobre movilidad cotidiana en los casos en los que el país opte por una muestra para aplicar un formulario ampliado. Existe la posibilidad de incluir la(s) pregunta(s) de movilidad cotidiana en el cuestionario de la muestra o del universo. Si el objetivo es medir la movilidad cotidiana en las grandes aglomeraciones urbanas, la muestra sería suficiente para tener un resultado sobre las tendencias principales de movilidad. En el caso de Colombia, la pregunta en el cuestionario ampliado en la ronda censal de 2000 mostró la dificultad de la desagregación de los resultados a todas las unidades subnacionales, como los municipios con relativamente bajo peso poblacional. La otra consideración es relativa a la periodicidad. Hasta el momento el tema de periodicidad de la movilidad cotidiana no se ha tratado en los censos de la región, pero información sobre la frecuencia de los desplazamientos del lugar de residencia para trabajo o estudio pueden brindar una caracterización más profunda de la movilidad de la población.

Finalmente, algunos censos de fuera de la región (España y Estados Unidos) cuentan con la experiencia de medir también el medio usual de transporte y la duración aproximada del viaje de la movilidad cotidiana. Usados en conjunto, estos datos proveen una tipificación de las características de la movilidad cotidiana más allá de la que ofrecen el lugar de trabajo o estudio. Aunque el medio usual de transporte brinde información sobre la demanda de medios de transporte, la respuesta sobre la duración no es una buena aproximación por sí sola de la distancia viajada, por la congestión, el medio de transporte, que la pueden afectar.

En resumen, la pregunta formulada sobre la movilidad cotidiana depende de la respuesta que se espera obtener, siendo indudable el aporte que los datos censales hacen al estudio de este fenómeno.

III. RECOMENDACIONES SOBRE LA INCLUSIÓN DE PUEBLOS INDÍGENAS Y POBLACIONES AFRODESCENDIENTES

A. INTRODUCCIÓN

¿Por qué y para qué incorporar preguntas de identificación de pueblos indígenas y afrodescendientes¹⁰ en los censos? En América Latina, la necesidad de incluir la identificación de pueblos indígenas y poblaciones afrodescendientes en los censos de población surge al reconocer que estos grupos se encuentran en una periferia social y económica, mostrando mayores y más generalizados niveles de pobreza y menor reconocimiento para el ejercicio de sus derechos en todos los ámbitos. Los pueblos indígenas son los descendientes de las poblaciones originarias que habitaban en este continente antes de la

¹⁰ Este conjunto de recomendaciones se orienta a la identificación de pueblos indígenas y poblaciones afrodescendientes. Sin embargo, cada país debe determinar si es pertinente incluir a otros grupos étnicos que también se encuentren en situaciones de vulnerabilidad y exclusión, tal como hace Colombia al considerar al pueblo Rom.

llegada de los conquistadores; los afrodescendientes son los descendientes de la diáspora africana que emergió del comercio esclavista que tuvo lugar en la región entre los siglos XVI y XIX.

Los procesos históricos de conquista, colonización y expansión de los estados republicanos que se sucedieron en América Latina determinaron que tanto indígenas como afrodescendientes experimenten importantes rezagos en el contexto de las sociedades actuales. Por tanto, el conocer cuántos son, dónde están y cómo viven estos pueblos y personas constituye información elemental para el diseño, aplicación y monitoreo de políticas a nivel nacional y local, tendientes a erradicar la discriminación estructural que les afecta, y en definitiva, a la realización de sus derechos.

De esta manera, la ronda de censos 2000, en la cual la mayoría de los países de la región incorporan preguntas de identificación de grupos étnicos, ha demostrado que esta fuente es indispensable y primordial para visibilizar a estos grupos, por ejemplo a través de la construcción de indicadores sociales. Su carácter universal hace que sea el único instrumento que proporciona información confiable a escalas territoriales menores y posee el potencial de identificar y caracterizar a pueblos indígenas y afrodescendientes, aún cuando estos pueden representar una minoría desde el punto de vista de su tamaño poblacional. Asimismo, el censo constituye el marco para las encuestas por muestreo, aspecto fundamental para mejorar los diseños muestrales de las encuestas que habitualmente se desarrollan en el país, de tal forma de que estos grupos queden “estadísticamente” representados. Además, permitiría diseñar encuestas específicas o estudios en profundidad (tal como lo ha hecho Argentina con la Encuesta complementaria de pueblos indígenas en el año 2004).

Más allá de las razones técnicas que ponen al censo de población como protagonista en estos asuntos, existe una serie de normativas y acuerdos internacionales que sustentan la necesidad de generar y difundir información sobre pueblos indígenas y afrodescendientes, lo cual es parte de las nuevas obligaciones estatales. Más aún, esta necesidad es ampliamente recogida en el Manual oficial de Naciones Unidas sobre censos¹¹.

Al respecto y producto de las largas luchas del movimiento indígena, existe en la actualidad un estándar de derechos de estos pueblos, que se sintetiza en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas en el 2007. En materia de información, la Declaración establece:

Artículo 15:

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a que la dignidad y diversidad de sus culturas, tradiciones, historias y aspiraciones queden debidamente reflejadas en la educación y la información pública.

Artículo 16

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a establecer sus propios medios de información en sus propios idiomas y a acceder a todos los demás medios de información no indígenas sin discriminación.

¹¹ Naciones Unidas (2008), *Principles and recommendation for population and housing censuses. Revision 2* (ST/ESA/STAT/SER.M/67/rev.2), Statistical paper, New York, Department of Economic and Social Affairs.

Asimismo, la situación de los pueblos indígenas y afrodescendientes ha sido considerada en todas las cumbres internacionales, como la Conferencia internacional sobre la población y el desarrollo (CIPD, El Cairo, 1994), la Conferencia mundial contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia, y las formas conexas de intolerancia (CMR, Durban, 2001) y en los procesos de seguimiento a estas cumbres, así como en la Declaración del Milenio (New York, 2000). En particular, el Plan de Acción de Durban brinda una serie de recomendaciones en torno a la desagregación de datos según origen étnico-racial, al igual que lo hace el Foro Permanente de Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas, en relación a la información de estos pueblos.

Lo anterior responde a demandas reiteradas de los pueblos indígenas y afrodescendientes, en el entendido de que la información constituye no solo una herramienta técnica sino también un recurso político en pro de la realización de sus derechos, lo que contribuye a la democracia, al buen gobierno y la construcción de estados pluriculturales. De esta manera, también las instituciones del estado, organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil forman parte de esta creciente demanda de información. La disponibilidad de más y mejor información, junto con contribuir a la definición de políticas más efectivas y pertinentes, también pone a disposición de los pueblos indígenas y de las poblaciones afrodescendientes, un instrumento de utilidad para que estos puedan ejercer grados crecientes de participación y de contraloría respecto de las acciones que llevan a cabo los Estados y sus agencias.

Se reconocen los avances de la ronda de censos 2000 que atañen no solo a la inclusión de preguntas de identificación étnica sino también a que los institutos de estadística han procesado y difundido resultados desagregados para estos grupos, y han puesto a disposición de diferentes usuarios las bases de datos para la realización de estudios particulares. No obstante, la complejidad conceptual y metodológica para el abordaje de estos asuntos étnicos, así como la necesidad de considerar la participación como un principio constitutivo de los derechos de los pueblos indígenas y afrodescendientes, requieren de mayores esfuerzos en la región consolidando el proceso ya iniciado¹². Por lo tanto, las siguientes recomendaciones apuntan a que los Estados, a través de sus instituciones, garanticen la visibilidad (cuantificación y caracterización) de los pueblos indígenas y afrodescendientes de sus países.

Por último cabe señalar que este conjunto de recomendaciones se orienta a la identificación de pueblos indígenas y poblaciones afrodescendientes. Sin embargo, cada país debe determinar si es pertinente incluir a otros grupos étnicos que también se encuentren en situaciones de vulnerabilidad y exclusión, tal como hace Colombia al considerar al pueblo Rom. Asimismo, la decisión de incluir a otros grupos étnicos en los censos dependerá de las necesidades y contextos particulares de cada país; por ejemplo, una creciente migración internacional de grupos étnico-culturales para los cuales se requieren desarrollar políticas específicas. De esta manera, el primer paso es tener claridad acerca del para qué se investiga el tema, y a partir de ello definir la batería de preguntas y criterios de clasificación que respondan a ello.

¹² Algunos países han implementado procesos altamente participativos con los pueblos indígenas durante el preparativo y operativo censal ronda 2000, como es el caso de Paraguay, experiencia que habría que fortalecer y promover a todos los países, considerando todo el proceso censal.

B. CRITERIOS DE IDENTIFICACIÓN, VARIABLES Y CATEGORÍAS

1. Pueblos indígenas

a) Acerca del criterio de identificación

La experiencia censal de los países de América Latina muestra que los criterios de clasificación para identificar pueblos indígenas han ido cambiando. El cambio más significativo radica en que cuando eran “objetos” de políticas se asumía que estos grupos podían ser identificados —en forma indirecta— a partir de sus rasgos externos o culturales manifiestos, en particular, por el idioma indígena. En la actualidad, existe consenso internacional acerca de que la forma en que debe obtenerse esta información es mediante una pregunta directa de auto-reconocimiento, lo cual es congruente con el hecho de que los pueblos indígenas constituyen sujetos de derecho. Por tanto se recomienda mantener la línea que han seguido la mayor parte de los países de la región en los censos del 2000, incluyendo en la boleta de la ronda 2010 una pregunta de auto-identificación, aplicable a todas las personas.

Los países que aún continúan utilizando el idioma como aproximación a la magnitud de los pueblos indígenas, deberían incluir también la auto-identificación, principalmente porque ello forma parte de los derechos de personas y pueblos. Asimismo, existen cuestiones técnicas que limitan el uso exclusivo de la lengua. En efecto, debido a la migración de indígenas hacia las ciudades, la existencia de políticas asimilacionistas, el incremento de la escolaridad, entre otros factores, se ha producido una pérdida del idioma indígena y resulta evidente que, con fines cuantitativos, este indicador tiende a subestimar la magnitud de personas pertenecientes a pueblos indígenas y a distorsionar sus características sociodemográficas (por ejemplo pirámides de población falsamente envejecidas). Evidentemente es relevante consultar sobre el idioma, pero más bien con fines de caracterización de los pueblos indígenas o para la construcción de indicadores de derechos, como se verá en el punto siguiente.

Respecto a la formulación de las preguntas de auto-identificación y las categorías utilizadas, la experiencia de la ronda 2000 muestra una importante heterogeneidad y diferencias semánticas entre los países de la región. Estas se asocian a los términos utilizados en la redacción de las preguntas, ya sea porque hacen referencia a diferentes dimensiones de la definición de grupo étnico (por ejemplo, el indagar si la persona “desciende” o si la persona “pertenece” a un pueblo indígena) o porque implican distintos grados de exigencias en el plano subjetivo de un compromiso de pertenencia (por ejemplo, cuando se alude a “pueblo” o cuando se alude a “cultura”). Un segundo elemento tiene que ver con los diferentes significados locales de las categorías usadas y de sus variaciones sociales y territoriales. Si bien las preguntas y categorías deben definirse en conjunto con los pueblos indígenas, algunas recomendaciones a tomar en cuenta son:

1. En caso de que el país pregunte también por otros grupos étnicos, se recomienda que la pregunta sobre pueblos indígenas se realice por separado, de tal forma de evitar una clasificación que involucra categorías poco específicas o ambiguas (por ejemplo, mestizos). Junto con el hecho de que esto sería política y conceptualmente incorrecto, la experiencia de algunos países ha mostrado que ello efectivamente conduce a problemas en la captación de la población indígena.
2. Según el contexto de cada país, la cláusula introductoria de la pregunta debería ser lo más directa posible, evitando largos enunciados que difícilmente serán luego leídos por el encuestador y/o que pueden conducir a diversas interpretaciones por parte del encuestado.

3. Si bien el término de “pueblo indígena” es el que se adopta a nivel internacional, cada país debería utilizar los términos que reconocen los propios pueblos, por ejemplo en Ecuador se reconocen como “nacionalidades”, en Argentina, “aborigen”.
4. Es fundamental incluir no solamente la auto-identificación indígena, sino también poder identificar a qué pueblo específicamente pertenece la persona, ello en todo el territorio nacional. Por tanto se recomienda incluir categorías de respuesta que correspondan a los diferentes pueblos indígenas que existen en el país. En caso que ello no fuera posible debido a su gran cantidad (como ser en Brasil), evaluar la posibilidad de listar al menos los principales pueblos y dejar la opción abierta para que se especifiquen los pueblos indígenas restantes. Algunos países listan únicamente a los pueblos indígenas reconocidos en sus instrumentos jurídicos o de políticas, originarios de país. Se recomienda que se incluya, además, la categoría de “otro pueblo indígena”, solicitando especificar. Esto resulta relevante, por ejemplo, para poder estudiar la migración internacional de pueblos indígenas, al menos en los países de destino.
5. En caso de introducir cambios en la pregunta de auto-identificación, se sugiere realizar pruebas pilotos, tomando en consideración los diferentes problemas que puedan presentarse según los contextos sociales y geográficos. Una opción puede ser probar las preguntas en las encuestas de hogares que habitualmente realiza el país.

b) Otras dimensiones a considerar

Existen al menos cuatro dimensiones que incorporan los elementos constitutivos de la definición de pueblo indígena, que son: “auto-reconocimiento de la identidad”, “origen común”, “cultura” y “territorialidad”. Establecer criterios operacionales para cada una de estas dimensiones permitiría no solo cuantificar a los pueblos indígenas sino también profundizar en su caracterización, puesto que se trata de colectivos ciertamente heterogéneos.

Asociadas a la dimensión cultural, varios países de la región cuentan con bastante experiencia en incluir en los censos preguntas sobre lengua hablada, idioma materno o idioma en el que aprendió a hablar. Por tanto, se recomienda que los países incluyan al menos una pregunta relacionada al idioma indígena. De ser posible una única pregunta, se sugiere que esta se realice a aquellas personas que pertenecen a algún pueblo indígena (por ejemplo: *¿habla usted la lengua de su pueblo?*, solo para quienes contestan afirmativamente a la pertenencia a pueblos indígenas), si bien esto restringe el análisis, sería lo mínimo deseable a incluir en el censo. Ello permite construir indicadores de derechos de los pueblos indígenas, tal como el porcentaje de indígenas que hablan su lengua, y que forman parte de los requerimientos de los propios pueblos. Según la realidad de cada país, la pregunta sobre hablantes de lenguas indígenas puede hacerse a toda la población independientemente de su pertenencia étnica (tal como lo hace México o Bolivia). En este caso, si además de los idiomas indígenas se consideran otros idiomas de interés (como el español, el inglés u otro), las categorías deberían ser no excluyentes.

En cuanto a la territorialidad, en todos los países con reconocimiento de territorios y tierras indígenas, se debe incluir la identificación correspondiente en la boleta censal (la cual no necesariamente coincide con los límites político-administrativos del país). Todos los países debieran evaluar la posibilidad de definir los espacios y límites territoriales de los diferentes pueblos indígenas, tarea que debe estar acompañada del desarrollo de la cartografía respectiva, y que debe realizarse junto los pueblos.

2. Afrodescendientes

La experiencia censal en materia de visualizar a las poblaciones afrodescendientes ha sido más esquivada que en el caso indígena, ya que en la ronda 2000 solamente ocho países de la región incluyeron una pregunta que permite su identificación (Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Honduras y Nicaragua). Guatemala incluye al pueblo afro-indígena garifunas en su pregunta de pertenencia a pueblo indígena, y por tanto no capta otros grupos afrodescendientes del país. Al respecto Brasil y Cuba son los únicos países que cuentan con una amplia trayectoria estadística en estos asuntos, adoptando el criterio de raza o color de la piel, desde 1879 en los censos del primer país y por más de 200 años en el caso cubano. Se recomienda que en la ronda 2010, se amplíe el número de países que consideren la captación de los afrodescendientes en los censos, en el entendido de que desde una perspectiva de derechos, es irrelevante el hecho de que estas poblaciones puedan representar una minoría en el país.

En cuanto al criterio de clasificación, al igual que en el caso indígena, se recomienda a los países que mantengan la autoidentificación. Cabe señalar, que la clasificación propiamente tal utilizada por los países responde, en general, a categorías étnico-raciales, en el sentido de una construcción social basada en el fenotipo. A diferencia de los pueblos indígenas, el concepto de afrodescendiente no se corresponde todavía en forma amplia al concepto de pueblo o de comunidad, excepto en algunos países como Colombia y Ecuador, o de algunos grupos particulares como los creoles en Nicaragua o los garifunas en Honduras, Guatemala y Nicaragua. Por el contrario, históricamente el concepto de “grupo étnico” se ha equiparado con el de “raza”, y este último se ha identificado a través del “color de la piel”, desvinculando entonces a la “etnia” de sus aspectos ancestrales, sociales y culturales. Por lo tanto, será necesario que en cada país se evalúe, en conjunto con las organizaciones afrodescendientes, cuál es la mejor manera de captar a esta población, acorde a las realidades nacionales.

Uno de los elementos a tomar en cuenta es que afrodescendiente corresponde a una distinción étnica, aún cuando el término local para la misma puede ser una categoría fenotípica como “negro”, por lo que es fundamental prestar atención a los términos utilizados en la redacción de la pregunta; y un tercer elemento es el de considerar los diferentes significados locales de las categorías usadas y de sus variaciones sociales y territoriales. Por ejemplo, el término de “negro” entre la población blanca o mestiza suele tener una intención estigmatizante, mientras que entre algunos grupos afrodescendientes, de reivindicación socio-racial; algunos grupos afrodescendientes no se reconocen con esta denominación ni con el color de la piel, sino con términos propios, como es el caso de los raizales del Archipiélago de San Andrés y Providencia o los palenqueros de San Basilio, en el caso de Colombia. Algunos países utilizan una denominación que se asocia a la nacionalidad, como afroecuatorianos (en Ecuador) o afrocolombianos (en Colombia), se recomienda que si se usan estas denominaciones se considere también una categoría referida a los afrodescendientes que no necesariamente poseen la nacionalidad del país donde son censados. Por último cabe reiterar que si la clasificación adoptada privilegia categorías raciales vinculadas al color de la piel, la pregunta de pueblos indígenas debería hacerse de manera separada.

a) Otras dimensiones a considerar

En algunos países de la región, grupos afrodescendientes conservan también un idioma propio, e incluso una fuerte identidad étnico-territorial. Por tanto las recomendaciones realizadas para pueblos indígenas en relación al idioma y la territorialidad se aplican también para estos casos. Se sugiere que en cada país se identifiquen y consideren estas realidades.

C. PERTINENCIA DE LOS CENSOS Y DIVERSIDAD CULTURAL

1. Preparación de la cartografía

De acuerdo con la perspectiva de los derechos territoriales, los sistemas estadísticos deberían ser capaces de brindar información sobre los diversos aspectos que configuran los territorios indígenas (sociales, demográficos, bióticos, fisiográficos, etc.), incluida la ubicación de los asentamientos humanos y su distribución espacial (CEPAL, 2006). Un elemento clave es poder determinar los límites geográficos del territorio, considerando los límites reales de la interacción socio-cultural de cada pueblo. Se reconoce que esta tarea puede resultar compleja cuando, por ejemplo, en un mismo espacio territorial residen diversas etnias, o cuando los integrantes de un pueblo se extienden por un continuo territorial atravesando extensas áreas geográficas del país (como en México y Guatemala).

Más allá de casos puntuales, se advierte que, en general, las unidades político administrativas suelen no coincidir con los territorios indígenas, por más que se tomen a escalas menores; en muchos casos resulta difícil reconstruir estas unidades territoriales a partir de los segmentos censales. Algunos avances se han registrado en Panamá, con la creación de cinco comarcas indígenas, y Costa Rica, en el que se han definido, desde el punto de vista legal y administrativo, 22 territorios indígenas, para los que es posible vincular la información censal. En los casos de Paraguay y Venezuela, únicos países que realizaron un censo indígena a inicios de este siglo, existe una identificación geográfica de comunidades en las bases censales. Por su parte, el instituto nacional de estadística de Brasil (IBGE) trabaja con la cartografía de la Fundación Nacional del Indio (FUNAI) sobre las reservas indígenas o áreas protegidas.

A partir de lo anterior, se recomienda que en la preparación de la cartografía se consideren todos los elementos que permitan vincular los microdatos censales a las unidades territoriales indígenas, de tal forma de efectuar una geo-referenciación de la información válida.

2. Adecuación del contenido de la boleta a los requerimientos de los pueblos indígenas y diseño de instrumentos complementarios

En diversos foros nacionales e internacionales los pueblos indígenas han planteado que los indicadores sociales habitualmente utilizados carecen de pertinencia cultural y no necesariamente reflejan sus necesidades y preocupaciones específicas. Ciertamente los indicadores convencionales se han definido desde un concepto de desarrollo del mundo occidental, proceso en el que los pueblos indígenas han estado ausentes. Ahora bien, por un lado los pueblos indígenas tienen derecho a definir sus planes de desarrollo y prioridades de políticas; por otro lado, también tienen el derecho de que se los incluya en los beneficios por alcanzar las metas nacionales de desarrollo social y aquellas de consenso mundial como los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Por tanto, para responder a las demandas de información sobre pueblos indígenas se recomienda avanzar en tres direcciones: incluir en el plan de generación de información e investigaciones específicas de los censos 2010, la desagregación para pueblos indígenas; revisar y adaptar los instrumentos existentes; y, diseñar nuevas herramientas e indicadores que respondan a sus modos de vida y requerimientos particulares, tal como aquellos que permitan dar seguimiento a los derechos colectivos. Sobre las dos últimas líneas de acción, se sugiere que para ronda 2010 se tome en cuenta lo siguiente.

Respecto a la adecuación de la boleta censal, revisar las dimensiones, variables y categorías evaluando qué nuevos elementos podrían ser factibles de incorporarse para construir un instrumento más inclusivo y con mayor pertinencia respecto a la diversidad cultural. Esta tarea necesariamente debe realizarse en conjunto con los pueblos indígenas, y se puede tomar como marco de referencia las recomendaciones que brinda el Foro Permanente de Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas en esta materia así como las orientaciones que se establecen en el Manual oficial de Naciones Unidas sobre censos. Un ejemplo concreto, en el ámbito de la educación, incluir una opción en el tipo de asistencia escolar acerca de la educación intercultural bilingüe.

En cuanto a los nuevos instrumentos, una estrategia posible es aquella que han seguido algunos países de la región realizando en paralelo al censo general el denominado “censo indígena” (Costa Rica, Paraguay y República Bolivariana de Venezuela). Cabe señalar que, si se escoge esta opción, la recomendación apunta a diseñar un formulario complementario aplicable en territorios indígenas que forme parte del proceso censal (y no a la realización de un censo independiente). En este sentido, la pregunta de autoidentificación debe formar parte del cuestionario general aplicable en todo el país. El formulario que se diseñe para territorios indígenas debería permitir: disponer de una batería mínima de preguntas comunes y comparables a nivel nacional, adecuar otras variables a los contextos territoriales (por ejemplo, como hace Venezuela respecto a los ítems de equipamiento del hogar), e incorporar nuevas dimensiones, como el reconocimiento de las actividades tradicionales indígenas. Paraguay aplicó también un cuestionario comunitario, experiencia que podría servir de base para incluir en la próxima ronda información que permita monitorear derechos colectivos. Otra modalidad puede ser la adoptada por Argentina, país que incluyó como parte del proceso censal una Encuesta complementaria de pueblos indígenas, llevada a cabo con posterioridad al censo 2001, y que fue diseñada precisamente para captar las especificidades de los pueblos indígenas, con una muestra nacional. En todos los países, estas experiencias se han desarrollado con participación indígena. Por tanto se recomienda que en la próxima ronda 2010 los países exploren estas u otras alternativas acordes a sus realidades (por ejemplo, las encuestas post censales que realizan Canadá o Australia), de tal forma de avanzar en la generación de información acorde a las demandas de los pueblos indígenas. En esta tarea es importante evaluar cómo se ha utilizado este tipo de información y hasta qué punto ha habido una apropiación de la misma por parte de las comunidades. Por tanto, los esfuerzos que se realicen en esta línea deberían ir acompañados de actividades de capacitación y sensibilización, a fin de promover el uso de esta información en el diseño de políticas.

D. RECOMENDACIONES EN RELACIÓN AL PROCESO CENSAL

En el marco de los nuevos estándares de derechos humanos, una condición *sine qua non* es que los estados, a través de los institutos nacionales de estadística, deben garantizar la plena y efectiva participación de los pueblos indígenas y afro-descendientes en todas las etapas del proceso censal, desde la formulación de las preguntas y aplicación del cuestionario, hasta la sistematización, análisis y difusión de la información. Cada país deberá definir los mecanismos de participación mutuamente aceptados, acordes al principio del consentimiento libre previo e informado en todos los niveles.

Respecto a la cobertura, se recomienda prestar particular atención a las zonas de difícil acceso donde suelen asentarse pueblos indígenas, para que sean incluidos en el proceso censal. Sin perjuicio de ello, se insta a que los estados respeten los derechos de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y en contacto inicial.

Cada país deberá tomar en cuenta los diferentes contextos socio-territoriales, de tal forma de identificar las áreas monolingües y multilingües para afrontar anticipadamente las necesidades de traducción de los cuestionarios, la capacitación de los encuestadores y supervisiones, que deberían pertenecer a las comunidades indígenas y afrodescendientes respectivas, el diseño adecuado de las campañas de comunicación, y la difusión de resultados, que debería hacerse con pertinencia cultural y lingüística, entre otros.

Las campañas de comunicación juegan un rol central, y deberían diseñarse y dirigirse a los pueblos indígenas y afrodescendientes para fortalecer los procesos de revitalización étnica, y para que de esa manera, tanto indígenas como afrodescendientes asuman su identidad en el proceso censal (sobre todo en ámbitos urbanos). También se deben aplicar campañas dirigidas a la sociedad en general, para que se reconozca y respete la diversidad cultural característica de la región, y esto impacte positivamente en el operativo censal en todo el país.

La generación de información de pueblos indígenas y afrodescendientes así como los mecanismos participativos deberían tener un marco institucional, con recursos humanos y financieros adecuados. Un primer paso puede ser la creación de una instancia técnica conformada por equipos de trabajo multidisciplinario y multiétnico que se encarguen de coordinar el trabajo sobre grupos étnicos, en particular aquel vinculado al censo.

Implementar procesos de capacitación dirigidos a los funcionarios estatales relativos al proceso estadístico en temas étnicos y raciales propiciando el diálogo intercultural y el entendimiento de la importancia de la transversalización de datos estadísticos con enfoque étnico.

Los países deberían generar capacidad nacional para utilizar y difundir la información censal sobre pueblos indígenas y afrodescendientes, en un sentido bidireccional: democratizar los aspectos y el conocimiento técnico entre los profesionales, técnicos y líderes indígenas y afrodescendientes y, por otra parte, capacitar a los productores de información y tomadores de decisión en temas de cosmovisión, cultura y práctica de estos grupos sociales.

IV. RECOMENDACIONES SOBRE EVALUACIÓN DE LA COBERTURA

A. INTRODUCCIÓN

La última versión de Principios y Recomendaciones de Naciones Unidas dirigidas a la ronda de censos de 2010, reafirmando la importancia del tema de evaluación de los resultados de los censos, señala que los esfuerzos deberían dirigirse a proveer a los usuarios de una medición de la calidad de los datos, a identificar las fuentes y tipos de error en orden de mejorar la planificación de los censos futuros, y en tercer lugar, servir de base para obtener la “mejor estimación” de datos censales, entre ellos el total de la población, o proveer resultados corregidos que tomen en cuenta los errores identificados con la debida información de lo realizado.

Cualquiera sea el procedimiento de evaluación utilizado, debería atender también a las diversas etapas, procedimientos y productos intermedios del proceso censal, porque en todos ellos pueden encontrarse explicaciones y, en parte, identificarse deficiencias y virtudes que arrojen luz sobre la calidad de la información. En este sentido, lo más importante es asegurarse un buen censo, sin que las etapas post censales sean desmedro de la calidad del trabajo de campo. La evaluación debe acompañar

constantemente a los procesos censales en todas sus fases, sobre todo en aquéllas más ligadas con el trabajo en el terreno, estableciendo controles de calidad sobre los que se tenga información cuando se trate de medir la cobertura de la población propiamente tal.

En términos generales para evaluar cobertura se consideran los procedimientos directos e indirectos que arrojan como resultado porcentajes de omisión. Los primeros implican un trabajo de terreno, y generalmente se refieren a las encuestas de cobertura o post empadronamiento seguidas mayormente de un cotejo caso a caso con el censo. En cambio, los indirectos son esencialmente el resultado de un análisis crítico de los datos del propio censo, complementado con información colateral de los demás censos y otras fuentes existentes.

B. RECOMENDACIONES GENERALES SOBRE LA EVALUACIÓN DE COBERTURA

1. Se recomienda que al preparar el plan censal se incluya claramente un componente de evaluación, que contemple los mecanismos de control de calidad durante el desarrollo del programa y la forma que se hará la evaluación post censal, incluyendo la determinación de los errores de cobertura. Esta recomendación debe incluir el presupuesto correspondiente y asegurar su financiamiento.
2. La evaluación debe realizarse con total transparencia, por lo que se insta a los encargados de esa actividad a formular informes técnicos que entreguen a los usuarios los resultados arrojados y los procedimientos utilizados para establecer los indicadores de cobertura encontrados. En caso de corregirse la población durante el procesamiento, ello deberá quedar claramente establecido, y en todos los casos debería guardarse un respaldo de la base de datos original del censo.
3. Directamente conectado con lo anterior, se recomienda que tanto en la publicación censal como en las bases *online*, se acompañe de los metadatos, es decir que se tenga toda la información pertinente sobre cómo se ha establecido el nivel de cobertura censal y cómo afecta los datos. De hecho la tendencia ya explicitada en muchos países es entregar información de población estimada y censada. Lo fundamental es entregar información que permita saber qué es lo que están recibiendo, y cómo se llegó a ese resultado.

C. LA ENCUESTA POST CENSAL

1. La experiencia de América Latina sobre la encuesta post censal

Aparentemente muchos países de la región han incluido en los planes censales la realización de encuestas de post empadronamiento, pero no todos con la misma metodología, ni con el mismo rigor, ni tampoco con el mismo éxito. Los estudios de las experiencias efectuadas todavía están esperando una revisión más sistemática, prueba de que al tema de evaluación no se le ha dado la importancia que tiene. Abona aún más esta observación, la falta de informes técnicos en varios países que la llevaron a cabo, o la información incompleta que a veces se reduce a mencionar el porcentaje de omisión estimado, sin entregar los detalles técnicos de cómo se llegó a esa cifra.

Los esfuerzos realizados a través de encuestas a los Institutos Nacionales de Estadística de los países señalan que no se tiene un panorama claro del papel jugado por estas operaciones para mejorar los datos censales, y sobre todo para evitar errores en las décadas censales posteriores. Por ejemplo, el informe sobre la encuesta a los países referida a los censos de la década de 1990, concluye que de 13 países que contestaron haber levantado una encuesta de cobertura, 11 disponen de informe técnico, pero solamente 4 de esos países han utilizado los resultados para realizar correcciones. De estos últimos, dos corrigieron durante el procesamiento y dos durante la difusión de los resultados.

Entre las virtudes que ven en estas encuestas de cobertura, ponen el acento en que proveen de porcentajes de omisión que permiten hacer correcciones para áreas geográficas, además de para el total nacional. Los aspectos negativos tienen que ver con los costos, el desfase en el tiempo respecto al censo, las complejidades técnicas y su bajo uso para las correcciones de la población.

2. Recomendaciones generales sobre las encuestas post censales

La experiencia indica que las encuestas no han sido aprovechadas en la región, por lo que hay una relación costo —beneficio que se puede calificar de desfavorable. Por lo tanto, el país que tuviera entre sus planes realizarla debiera cumplir con los requisitos que se enumeran en las recomendaciones específicas que están a continuación, y estar en conocimiento que se debe contemplar un elevado presupuesto y comprometer a técnicos altamente calificados, y que ello no irá en desmedro del financiamiento del propio censo.

3. Recomendaciones específicas sobre las encuestas post censales

1. El principal requisito para la encuesta de cobertura es la independencia estadística respecto del censo, eso implica que no sean los INEs los responsables de organizarla y que los entrevistadores no hayan empadronado en el censo. Se busca con ello, evitar repetir los mismos errores y también salvaguardar la transparencia de la operación.
2. No debería existir un desfase importante en el tiempo respecto al censo, para que no haya muchas posibilidades de cambios en la población y que no dificulte recordar, lo que en el censo era una respuesta probablemente inmediata.
3. Es importante asegurar un tamaño diseño muestral probabilístico con una correcta representatividad, no solo del total nacional, sino también de aquellas áreas y sectores de la población que serán objeto de evaluación de su cobertura. Además, es del caso utilizar como marco muestral la misma cartografía que en el censo, la que de alguna manera también debería ser sometida a evaluación.
4. Asegurar un diseño apropiado del cuestionario y que haya compatibilidad con el censo en lo referente a los conceptos y definiciones que se utilicen.
5. El personal de la encuesta, en todas las instancias, tiene que ser altamente capacitado pues deberá resolver por ejemplo, si corresponde empadronar a determinadas personas en casos complejos.

6. Realizar los informes técnicos que correspondan y utilizar los resultados de acuerdo a lo esperado, considerando el alto costo de esta operación.
7. Finalmente y como consecuencia de los requerimientos esbozados, prever un financiamiento adecuado para realizarla correctamente, y que no haya que tomar decisiones que pongan en riesgo la operación censal. En este sentido, se debería evitar, por ejemplo, la utilización de recursos que pueden estar destinados a asegurar la realización de tareas que redunden en un buen censo.

D. LA CONCILIACIÓN CENSAL

1. La experiencia en América Latina con la conciliación censal

La conciliación censal, más que un procedimiento de tipo estadístico matemático, se trata de un análisis de la información con criterios demográficos. Se basa en la propia información censal a evaluar, los datos demográficos colaterales disponibles y el conocimiento y la experiencia acumulada sobre los patrones de error que afectan a los datos. Con esa información se construye la dinámica demográfica coherente más plausible del país, basándose en las estimaciones más confiables, y como subproducto se obtiene la función de error censal por sexo y edades, y por lo tanto los porcentajes de omisión para esas categorías.

No existe una solución coherente única para el ejercicio propuesto, pues pueden considerarse supuestos diferentes sobre el patrón de errores predominante o la incidencia que tiene cada componente demográfico. El punto más controversial suele estar cuando se nota una falta de personas: ¿cuánto explicar por omisión censal y cuánto por emigración internacional? Mientras la fecundidad y la mortalidad son variables mejor registradas y más acotadas en sus posibles valores, las migraciones no son registradas en forma confiable, sobre todo las internacionales, que además involucran a dos países y no hay una tendencia clara y acotada.

Un tema aún no resuelto por la complejidad de la conciliación en esos casos, es el de la estimación de población de áreas menores, lo que es una necesidad muy sentida en la medida que se requiere información para políticas y programas locales. La omisión por áreas menores son más difíciles de obtener debido a las distorsiones que pueden presentar poblaciones muy abiertas a la movilidad poblacional o la ocurrencia de hechos locales de poca trascendencia nacional.

Otro aspecto no suficientemente aclarado es el de la estimación de la población de adultos mayores. En términos de cobertura existe una premisa entre los investigadores, de que los datos censales sobre enumeran a esta población, no por efectos de una captación errónea de estas personas, sino por un error en la declaración de la edad.

2. Recomendaciones generales sobre la evaluación de cobertura a partir de la conciliación censal

El análisis demográfico que implica la conciliación, es una tarea ineludible que de una u otra forma los países tendrán que enfrentar, lo que se hace en general cuando hay un nuevo censo, para actualizar las estimaciones y proyecciones de población de los países. En ese sentido, lo que se recomienda es aprovechar que esto implica tener como subproducto el porcentaje de omisión por sexo y edad es hacerla lo más pronto posible, y así tener esa evaluación disponible para otros usos. Además, basados en la

experiencia de la región en la aplicación del procedimiento más usado, se enumeran a continuación un conjunto de recomendaciones específicas.

3. Recomendaciones específicas sobre la evaluación de cobertura a partir de la conciliación censal

1. Se recomienda que la conciliación censal sea una tarea que se efectúe conjuntamente por los departamentos de censos y de análisis demográfico. El intercambio entre ambos equipos es fundamental, por un lado para que los involucrados en el censo entreguen a los analistas toda información útil proveniente de la ejecución de la operación, y por otro, para que los demógrafos planteen sus inquietudes frente a las incoherencias de los datos y se intercambien ideas acerca de su posible explicación. Paradójicamente, mientras a los técnicos que desarrollan las encuestas de cobertura se les exige independencia de las labores censales, en el caso de la conciliación se recomienda el trabajo conjunto de ambos equipos. Ello, porque se requiere insumos de parte del equipo del censo, que puedan coadyuvar en la tarea de evaluación.
2. En los casos en que se realicen encuestas de cobertura, estas deberían ser consideradas como parte de la información disponible. Ello, ayudará a ratificar el resultado obtenido o tendrá que explicarse el por qué de la diferencia, que de persistir tendrá que recurrirse a criterios técnicos para tomar una decisión. Además, según sean las circunstancias las encuestas pueden brindar información importante para el cálculo de la omisión por áreas geográficas mayores.
3. En prácticamente todos los censos se tiene información precensal que se recoge para fines de actualización cartográfica y para el cálculo de las necesidades de insumos para el censo. Eso constituye un inventario de viviendas y muchas veces de personas por sexo que habitan el hogar. Esa información también debiera ser considerada como información complementaria destinada al análisis de cobertura.
4. Para una mejor evaluación de la población de adultos mayores se recomienda hacer investigaciones del porqué en los ejercicios de conciliación se estima una sobre enumeración importante. Una medida que se podría implementar es que en adelante la conciliación se realice hasta el grupo de edades 100 y más, en lugar de 80 y más, pues esta población está creciendo y las estimaciones podrían distorsionarse por usar una mortalidad promedio igual para todo el grupo.
5. Se recomienda que en aras de la transparencia, haya un informe técnico detallado de cómo se seleccionaron las poblaciones estimadas de cada grupo de edad y sexo, con el fin de determinar el porcentaje de omisión correspondiente. Sin embargo, por la ausencia común de informes completos, y por las aproximaciones sucesivas que se hacen en la conciliación, no es tarea fácil la reproducción del ejercicio y la disponibilidad de todos los argumentos involucrados en la selección.

E. OTRAS ALTERNATIVAS DE EVALUACIÓN

Se sugiere explorar otras alternativas, algunas de las cuales ya existen experiencias que pueden ser útiles para complementar a los métodos tradicionales. A continuación se mencionan dos relativas a la evaluación de cobertura nacional y desagregada por áreas geográficas.

1. Cabría considerar los intentos de desarrollar una metodología de evaluación de cobertura de población de divisiones menores utilizando regresiones, adaptando por ejemplo los métodos llamados de variables sintomáticas, utilizados para actualizar estimaciones de población. Para ello se requiere que los registros de las variables independientes se puedan obtener para el mismo año del censo o muy cercano, lo que en los países de la región probablemente no sea común. El uso de este procedimiento no es nuevo, en Estados Unidos y Canadá es usado para actualizar estimaciones de población en los años siguientes al último censo. En la región, aunque en la mayoría de los casos tiene carácter experimental, se han intentado varias aplicaciones.
2. Existen formas de imputación de personas que pueden utilizarse durante la etapa de análisis de consistencia y asignación de información, la que se hace como parte del procesamiento de datos. Una de ellas, quizás la más conocida, es la imputación de personas a viviendas con moradores ausentes, que aparentemente no fueron encontrados, aun regresando posteriormente, y averiguando con las unidades vecinas. En cuanto a las viviendas que fueron detectadas al momento de la actualización cartográfica o precenso con moradores presentes y, que al momento del censo estaban ausentes, se podría durante el procesamiento asignarles el número de habitantes por sexo, si fue recogido el dato. De no tener ese dato, otra opción sería asignarles la población de un hogar promedio en la misma zona que se está procesando. Esto es una forma de recobrar población omitida, pero es necesario poner los resguardos de que no se transforme en una medida arbitraria poco transparente. Cabe mencionar que este procedimiento tiene a su favor el hecho de que no implica costos adicionales para los países que hacen precenso, aunque ocurre que hay países que no realizan la actualización de la cartografía en todo el territorio. Por ello, otro punto a su favor es que al recomendarlo como un método de evaluación, es un acicate más para realizar este trabajo de campo antes del censo, pues es una fase clave para el logro de un buen censo. Es probable que ya constituya una práctica muy recurrida que, con miras a recuperar la información con criterios quizás plausibles, se impute personas u hogares completos con características similares a los del área afectada. Estrictamente, al igual que otras correcciones de inconsistencias y asignación de datos, se debería aplicar el principio de transparencia y por lo tanto indicar la cantidad de personas que sean imputados, además de contemplar mantener un respaldo del censo sin corregir, tal como viene del terreno. Por otra parte, para el cálculo del porcentaje de omisión la población así asignada debiera ser parte de dicha medida.

F. USO Y DIFUSIÓN DE LA INFORMACIÓN SOBRE LA COBERTURA

Considerando que ya varios países han estado difundiendo datos de población corregidos, a los que se llaman “estimados”, a diferencia de los “censados”, se sugiere explorar las posibilidades de realizar procesos automáticos que entreguen al usuario opciones de corrección por subenumeración para el total del país y datos desagregados. La idea de incluir en las bases de datos, como el REDATAM, la opción, le da al usuario la posibilidad de elegir con absoluta libertad si lo usa o no. Lo importante es tener la información de cómo se llegó a los porcentajes de omisión y que no se haga como parte del procesamiento, sino que las bases de datos se mantendrían con la limpieza acostumbrada y la decisión sería del usuario.