

ANÁLISIS DE GOBIERNO URBANO N. 2
LOS CENSOS DE POBLACIÓN Y VIVIENDA COMO INSTRUMENTO PARA LA TOMA DE
DECISIONES DE LOS GOBIERNOS URBANOS

ENTREVISTA

A continuación presentamos la entrevista a **Adriana Carolina Silva Arias, Doctora en Estudios de Población y Profesora de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Militar Nueva Granada**, que sirvió de insumo para el documento de Análisis de Gobierno Urbano “Los censos de población y vivienda como instrumentos para la toma de decisiones de los gobierno urbanos”, realizado por el Observatorio de Gobierno Urbano del Instituto de Estudios Urbanos - Universidad Nacional de Colombia.

1. ¿Qué es y qué pretende medir un censo?

Acerca de lo que pretende medir un censo, habría que hacer la distinción de la generalización del concepto de un censo, que consiste en el recuento del total de un universo de estudio en un momento del tiempo, con el fin de tener información para la formulación, ejecución y evaluación de políticas y para la asignación de las partidas presupuestales.

De esta forma, en Colombia al igual que en otros países, se levanta información censal de los universos de estudio que sean de interés: poblacional, agropecuario, instituciones educativas, entre otros.

En particular, un censo poblacional consiste en el recuento de personas, hogares y viviendas para generar información acerca de la magnitud y distribución de la población y de sus características económicas y sociales en un momento determinado. Es una fotografía en un momento del tiempo de las personas y su entorno en un país. Esta es la herramienta clave para que un Estado pueda organizar sus políticas públicas, acerca de la calidad de vida y las problemáticas en salud, educación, vivienda, servicios públicos, asignación de recursos territoriales como el de las regalías en Colombia, el Plan de Desarrollo y todos los programas sociales.

Para levantar la información del censo poblacional, se deberán tomar decisiones acerca de su implementación, que afectarán la fotografía y qué tan fidedigna es. La primera decisión acerca de un censo poblacional es si será *de facto* o *de jure*.

Un Censo *de facto* es una modalidad de censo en el que se enumeran todas las personas que se encontraban en la vivienda o en el lugar especial de alojamiento, en el momento en que son censados, ya sea que residan o no en ese lugar. Este método presenta dificultades para tratar a las personas que pasaron eventualmente el día que ese hogar fue censado, así como las que estaban ausentes en ese momento, pero que eran residentes permanentes.

El censo *de jure* cuenta las personas en el lugar donde reside habitualmente, se encuentren en el momento del censo o no. Esto implica definir en forma precisa, qué se considera como lugar de residencia. Algunas omisiones o duplicaciones de población, en el proceso de empadronamiento, se atribuyen al uso de uno u otro de los métodos.

En todo caso, lo que pretende medir además de la magnitud y distribución poblacional depende de las problemáticas económicas y sociales propias del país, pero además de la agenda pública, la cual responde a intereses particulares de lo que se quieren visibilizar o no, y de las presiones que desde la academia, sociedad civil y grupos de interés puedan realizar acerca de los temas de interés general y prioritarios para una nación.¹

2. ¿Cuáles son las principales variables que mide el censo en Colombia y en otros países que usted tenga como referencia?

Las variables indispensables de un censo poblacional es la distribución, caracterización demográfica y del entorno: individuales (posición en el hogar, edad, sexo, educación, pertenencia étnica, lugar de nacimiento, migración, residencia al menor nivel de la unidad cartográfica, que sería el número de hogar, vivienda, manzana, barrio, y así hasta el nivel más amplio que es el departamento y la población total de un país). Además, las condiciones de la vivienda y el entorno urbanístico, para caracterizar las necesidades básicas insatisfechas y la calidad de vida de la población.

Por otro lado, se incluyen o excluyen preguntas en el censo de población dependiendo de las problemáticas propias de cada país. Además, el número de preguntas, así como la rigurosidad del levantamiento y procesamiento de la información depende de la disponibilidad presupuestal que cada gobierno le asigne al instituto de estadística que llevará a cabo el Censo.

Los directivos de los institutos de estadística deberían ser independientes del ejecutivo, para asegurar que la información no sea politizada o presentada de manera limitada o segmentada, de acuerdo con los dividendos políticos que se desprenda del análisis de la información.

En Colombia, además de estas variables se han incluido variables con base en el presupuesto y en las presiones que los distintos grupos poblacionales y la academia han ejercido para visibilizar sus problemáticas. Para poner tan solo algunos ejemplos, en el Censo de 1993 se

¹ Infortunadamente, en Colombia no se cuenta con una sociedad de demógrafos, que existen en otros países como Estados Unidos (Asociación Americana de Población -PAA), México (Sociedad Mexicana de Demografía - Somede), Brasil (Asociación Brasileira de Estudos Poblacionais - Abep), entre otros; las cuales tienen como uno de los objetivos misionales pronunciarse acerca de la organización y el levantamiento de la información del censo poblacional, especialmente en su etapa de planeación para previamente discutir la construcción del proyecto del cuestionario censal y la forma de levantar la información. Tengo entendido que existe una asociación de demógrafos en Colombia que se gestó ya hace tiempo en la escuela de demografía de la Universidad Externado de Colombia, pero no tengo conocimiento que haya convocado a los demógrafos del país, ni que tenga la labor consultiva o pronunciamientos oficiales acerca de la formulación del proceso y resultados de los Censos Poblacionales en Colombia.

incorporó un formulario específico para la comunidad Wayuu que indagaba sobre las características y problemáticas particulares de este grupo poblacional.

En el censo de 2005 se pregunta por el motivo de la migración reciente (5 años atrás) entre los cuales se incluye el desplazamiento forzado por la violencia. Además, se pregunta por primera vez en el cuestionario de personas acerca de si sabe y hace uso del computador.

En el censo de 2018, a pesar de la limitación presupuestal, que fue muy alta, inicialmente no se tenía prevista la pregunta de población con diversidad funcional o discapacidad, pero debido a las presiones ejercidas por los grupos de interés y por los académicos, la orden presidencial fue que finalmente se incluiría.

Entiéndase orden presidencial de Juan Manuel Santos, puesto que el director del Departamento Nacional de Estadística - Dane, nuestro instituto de estadística es nombrado por el ejecutivo, y finalmente lo que ha demostrado la historia es que los dividendos políticos y las limitaciones presupuestales del ejecutivo son los que finalmente definen la calidad y el contenido de la información del Censo.

Otro ejemplo de la injerencia del ejecutivo en el departamento de estadística se dio en el 2013, ya que renunció el director del Dane de ese momento, Jorge Bustamante, porque se negó a realizar el Tercer Censo Nacional Agropecuario de 2014, ya que lo consideraba inconveniente en medio de cuatro procesos electorales y el ejecutivo le exigía que lo hiciera a toda costa. Después, el presidente Juan Manuel Santos nombró a Mauricio Perfetti como director del Dane, quien obedeció el mandato del ejecutivo de realizar dicho censo en 2014, y que además posteriormente reflejó un sinnúmero de problemas técnicos.

Otro ejemplo sería, la renuncia de César Caballero, director del DANE en septiembre de 2004, debido a la orden de Presidencia a Caballero de que anulara una rueda de prensa anunciada con los resultados de un estudio sobre victimización de hogares colombianos en Bogotá, Cali y Medellín. Esta renuncia era el resultado de un proceso de deterioro de las relaciones de Caballero con el presidente Álvaro Uribe acerca del cálculo y difusión de las cifras de índice de precios al consumidor, pobreza, industria y empleo.

Las preguntas incluidas en el censo, como mencionaba, también se dirige a los objetivos de política. En el Censo de 2020 que se está realizando desde abril en Estados Unidos, y cuyo plazo de diligenciamiento se amplió debido a la pandemia, en el proceso de construcción del cuestionario, el ejecutivo duró meses planteando la posibilidad de incluir preguntas sobre ciudadanía, como un aspecto más en su estrategia antiinmigración. Por fortuna la academia y la sociedad civil, impidieron la inclusión de esta pregunta en el cuestionario, porque además pudo haber generado información con escasa fiabilidad, por las implicaciones que podría generar para la población migrante la respuesta, especialmente para los migrantes indocumentados, ya que podrían ser identificados espacialmente lugares específicos de aglomeración de migrantes indocumentados.

3. ¿Cuáles son las principales limitaciones que tiene el instrumento del censo en Colombia y/o en otros países que usted tenga como referencia?

Desde mi punto de vista, las principales limitaciones que tiene el censo poblacional en Colombia las enumero a continuación, todas muy importantes, sin un orden específico:

- La cada vez más reducida asignación presupuestal: Para que un censo general de población se realice lo más fidedigno posible, el primer requisito es compromisos presupuestales cada vez más grandes. Por ejemplo debido a la restricción presupuestaria, se han ido reduciendo el número de encuestadores. En el Censo de 1993 los alumnos de últimos grados de secundaria, entre esas estuve yo, y los docentes fuimos capacitados para ser encuestadores. Desde ese Censo se han reducido considerablemente el número de encuestadores de 1.5 millones en el Censo de 1993 a 43 mil encuestadores en el censo de 2005 y a 32 mil encuestadores en el Censo de 2018.

Es importante que se realice un esfuerzo importante presupuestal, ya que el censo general de población debe ser una radiografía detallada de la población y su entorno, con esto se ahorraría esfuerzos en gastos en salud, educación, y en todas las dimensiones de la política pública. Además, es necesario para todas las herramientas de muestreo que lo requieran, porque se identificarían de manera más precisa los recursos para los planes, políticas y programas. Por ejemplo, el número de vacunas que debería adquirir un país para la población menor de 5 años, el número de vacunas que se esperan para el coronavirus para toda la población desagregada territorialmente, entre muchos otros aspectos. No obstante, parecen priorizarse otras necesidades, como en el caso del Censo de 2005, que se privilegió las necesidades de recursos para las Familias Guardabosques, y por esta razón se aplazó la realización del Censo en 2003.

- La falta de actualización cartográfica y del entorno urbanístico para la realización del censo: Especialmente relevante en las zonas rurales más apartadas o en las zonas de urbanización rápida, donde la cartografía y el entorno urbanístico varía rápidamente. En el Censo de 2018 se registraron en la operación censal 27% más de unidades que las previstas en el marco, lo que significó 27% más de hogares de los previstos, lo que originó dificultades operativas, presupuestales, y en la cobertura de áreas, especialmente en los centros poblados.
- Cambios profundos en la metodología sin la preparación adecuada: Para poner sólo un ejemplo reciente, el reporte de las fallas frecuentes en la aplicación del eCenso de 2018 en periodos de alta concurrencia. Además, la improvisación en el uso de dispositivos móviles de captura, especialmente en la recolección de información del Censo de 2005. Esta situación hizo que muchos de los datos empadronados en las zonas rurales de Colombia no se registraron virtualmente para el procesamiento de los datos censales por la falta de conectividad en las zonas más apartadas, que luego fueron recabados de acuerdo con la memoria de los encuestadores, con notables imprecisiones y errores de recordación. Además, como ya mencioné previamente, se han ido reduciendo el número de encuestadores. Otro ejemplo de estos cambios metodológicos, es que el Censo de

2005 se empieza a aplicar un formulario básico con preguntas a nivel poblacional, y el censo ampliado con preguntas que se realizan a una muestra de la población.

- La ruptura de la continuidad en las series históricas: Un ejemplo sería que hasta 2005 se había realizado la pregunta de lugar de residencia hace 5 años. En el Censo de 2005 se empieza a preguntar por el lugar de residencia hace 1 año y lugar de residencia hace 5 años, por el creciente flujo de migrantes recientes. El asunto es que la serie de causas de la migración se perdió en el 2018 porque no se pregunta. Esto hace difícil el seguimiento del desplazamiento forzado por el conflicto armado interno, de los refugiados, y de otros motivos de migración que son delicados como los de salud, por baja cobertura.
- La falta de transparencia sobre los procesos de recolección que han llevado a la revisión de las cifras del Censo, y de los otros operativos de captura de información como el de la Encuesta Anual Manufacturera. El mismo director del Dane actual, Juan Daniel Oviedo, lo ha señalado reiterativamente en diferentes escenarios que históricamente los problemas conceptuales y metodológicos de las cifras que ha tenido el Dane no se han hecho públicos.
- El acceso directo a la base de datos para que sea analizada, en el que por supuesto deben asegurarse los protocolos de anonimización de los datos personales. Investigadores y la sociedad en general, no podíamos acceder a los microdatos del Dane en un periodo pertinente. Por ejemplo, pude acceder a los microdatos del Censo de 2005 para realizar mi tesis de doctorado de población en México, hasta finales de 2010 y en los computadores de las instalaciones del Dane en Bogotá, con muchas restricciones para obtener la salida de los análisis que realizaba.
- La corrección de cifras sobre el camino: Debido a que los Censos de 2005 y de 2018 fueron de periodo ampliado, de entre 10 a 12 meses, obligó a realizar una conciliación censal. Parecía algo arbitrario el concepto metodológico que en unos de los reportes metodológicos del Dane del Censo de 2005 se menciona que se estima que los fallecieron durante ese periodo largo de recolección censal se compensan con los que nacieron en ese periodo de recolección de datos; y de la misma forma la dinámica migratoria entre emigrantes e inmigrantes, tanto internos como internacionales, durante el largo periodo del levantamiento de la información. Debido a la misma duda de los datos generados por los errores conceptuales, metodológicos, de levantamiento de la información y de procesamiento, en el Censo de 2018 el Dane consultó a un Comité de Expertos a finales de 2018, para validar y evaluar procedimientos a partir de mejoras conceptuales y metodológicas que han implicado corrección de cifras, incluyendo la de cobertura y calidad de la información.
- El periodo de referencia y la duración de la captura de los datos del censo: Un ejemplo de porqué ha afectado el periodo de referencia, es que como ya mencioné en el Censo de 2018 se empezó a realizar el eCenso el 9 Enero y duró hasta abril,

así como el operativo de captura duró de julio a octubre, en total 10 meses de recolección de la información. En el caso del Censo de 2005 el operativo de captura fue de un año, de mayo de 2005 a mayo de 2006. Así, la semana pasada de referencia de la actividad principal reportada se veía afectada por el momento de referencia que se tenía, ya que los periodos de referencia varían de acuerdo al momento en que se reporta la información para la actividad, pero también para la migración, nacimientos y defunciones, que se convierten en las entradas y salidas de población, sin mencionar la posibilidad de conteos repetidos de la población.

Caso contrario, el Censo de 1993 que fue con inmovilización urbana. La mayoría de la población se empadronó en un solo día (octubre 24 de 1993), aunque en las áreas rurales alcanzó a durar hasta 6 meses. La información fue prácticamente una fotografía de la población colombiana de octubre 24 de 1993. Mientras que el Censo de 2005 se realizó durante un año, específicamente entre mayo 22 de 2005 a mayo 22 de 2006. El Censo de 2018 se realizó virtualmente (eCenso) entre el 9 de Enero y el 12 de Abril de 2018, y el operativo en campo se realizó de Abril a Octubre.

Los momentos en que el país sufre grandes transformaciones en términos poblacionales, en especial de desplazamiento y migración de grandes grupos de población, en que se ha realizado una recomposición de la estructura laboral y las condiciones de pobreza e indigencia que se perpetúan y se ahondan con las continuas crisis, y dentro de las que se contará, una de las crisis más profundas que está dejando la pandemia del coronavirus, hace necesario que la próxima operación censal de población no sufra retrasos y que exista un conteo censal previo en el 2022, como lo había pedido el actual director del Dane, Juan Daniel Oviedo, ante las dudas de los grandes cambios en la composición demográfica que develó el último censo.

4. ¿Qué variables o aspectos NO miden los censos, y considera que deben incluirse en los cuestionarios censales? ¿Por qué?

Para que un censo sea de utilidad debe contar a la población exhaustivamente, por lo que generalmente se omite a la población si no se encuentra una política de actualización cartográfica continua. Proporcionar información estadística que caracterice a la población y a las viviendas mostrando su distribución espacial en un periodo definido de tiempo, y que en lo posible ese periodo sea corto sin sacrificar la cobertura. Además, debería tener asignaciones presupuestales importantes para entre otros, contratar más censistas que empadronen más viviendas al mismo tiempo, y para obtener de una manera más precisa los procesos migratorios, de natalidad y mortalidad por causas de un país en un momento determinado.

Las migraciones internas e internacionales, se requieren a un mayor detalle, incluyendo la causa de la migración, con quién migra y desde que año reside en esta vivienda, municipio y donde residía por última vez, donde residía hace 1 año y hace 5 años. Además, asegurarse de no perder el registro histórico de la serie.

De otro lado, debería contener preguntas acerca de la ocupación, para evaluar el efecto de la recomposición laboral, especialmente por la desconcentración urbana que puede implicar una crisis como de la pandemia del coronavirus. Esta pregunta en particular, es realizada en el Censo de España por el Instituto Nacional de Estadística - INE, a un nivel de especificidad que permite obtener a un nivel desagregado la composición laboral de la población del país, especialmente en las zonas rurales, de lo que poco se conoce en Colombia, ya que la estructura laboral se encuentra determinada sólo para las principales áreas metropolitanas.

En este momento se hace necesario también el recuento de otras desigualdades sociales, que puedan medir el efecto a los servicios de salud y a los principales programas sociales dirigidos a disminuir las brechas sociales. Lo indispensable, es proporcionar información confiable de un momento determinado a niveles geográficos pequeños, con el propósito de permitir la construcción de marcos de muestreo. De esta forma, un paso necesario previo es generar la base cartográfica para referenciar la información, y además no aplazar la fecha del próximo Censo, para que se cumpla en el periodo de las rondas censales de todos los países, y de esta forma permitir la comparabilidad tanto nacional como internacional.

5. De manera general, ¿cómo avalúa la evolución y desarrollo del instrumento en los tres últimos levantamientos censales del país: 1993, 2005 y 2018? ¿qué aspectos tanto positivos como negativos deben destacarse de los tres últimos levantamientos censales del país?

Un aspecto positivo del Censo de 2018, ha sido la disminución de los tiempos en la disponibilidad de los microdatos anonimizados fuera de las instalaciones del Dane, tras dos largos años de conciliación censal. Aunque debería mejorarse el periodo de liberación de los datos para permitir hacer un análisis pertinente de esa realidad, y de todos los análisis que se desprenden de las proyecciones poblacionales.

En los aspectos negativos ya he ahondado previamente, principalmente, el largo periodo de recolección de datos, los problemas por intentar economizar el operativo censal y la movilidad de los conceptos y metodologías de captura y procesamiento de la información.

6. ¿Podría hablarse de enfoques conceptuales u objetivos de política en la definición de las variables que se decide incorporar en los censos?

Yo pienso que la definición de variables a incorporar no deberían ser conceptuales sino para los objetivos de política que tenga un país, y de acuerdo a la realidad, en un momento determinado del tiempo. Por ejemplo, una pregunta indispensable es el acceso a la conectividad de internet, porque en este tiempo marca una desigualdad social que impacta la educación, la inserción laboral, el capital cultural y en general el desarrollo social de un país.

No obstante, pienso que debería ser revisado por un grupo de expertos, y de la academia en general, la propuesta de formularios, para realizar una construcción de conceptos y metodologías idóneas para la captura de la información. Por ejemplo, si el género, la jefatura

del hogar, la pertenencia étnica debería realizarse con el autorreconocimiento o de otra forma, entre muchos temas conceptuales que tendrían repercusiones metodológicas.

7. ¿Cuáles son los principales retos y aspectos a mejorar en los próximos censos en Colombia? Si conoce puede hacer referencia a otros países.

Considero que algunos de los principales retos están ligados a cada una de las problemáticas enunciadas previamente. A continuación solo menciono algunos.

La actualización geográfica continua de viviendas y del entorno urbanístico, la relevancia de una comunicación constante con la academia y con organizaciones civiles que visibilicen y realicen presiones para identificar problemas sociales relevantes y pertinentes para todo el territorio nacional.

Además, se requiere que el gobierno le otorgue una mayor relevancia al Censo poblacional, como principal instrumento de políticas públicas, especialmente para las minorías poblacionales que no son representadas con otros operativos de captura del instituto de estadística de nuestro país.

Esta relevancia se materializa en recursos financieros importantes, para que entre otros, puedan contratar más censistas, para que exista posibilidad de realizarlo en un menor tiempo. Igualmente, que exista independencia del instituto de estadística de nuestro país – Dane, con el ejecutivo, ya que en nuestro país el presidente es quien pone y quita el director, de acuerdo con lo conveniente o inconveniente que resulte para el momento y las definiciones presupuestarias y metodológicas de la información que produce.

Por otro lado, que los operativos de captura de información por vía electrónica – eCenso, tenga una plataforma que no se caiga continuamente por alta concurrencia, que en las zonas rurales apartadas se verifique si los dispositivos móviles funcionan de manera adecuada para la captura de la información y que de todos modos se digitalicen todos los formularios en casos de requerir revisión de la información censal en una zona geográfica determinada.