

Qué tenemos y qué nos falta: reflexiones acerca de las fuentes de información demográfica en América Latina y el Caribe en torno al período del bicentenario¹

Gladys Margarita Massé²

Resumen

El objetivo de la ponencia es presentar un diagnóstico acerca de las problemáticas de captación de las realidades socio-económicas y demográficas y las posibilidades de medición por parte de la realidad estadística que se avizora en América Latina y El Caribe en torno al período del Bicentenario. “Qué tenemos y qué nos falta” en materia de fuentes de información estadística.

¹ Trabajo presentado en el IV Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población, “Condiciones y Transformaciones Culturales, Factores Económicos y Tendencias Demográficas en Latinoamérica”, realizado en La Habana, Cuba, del 16 al 19 de noviembre de 2010.

² Universidad de Buenos Aires (UBA) – Argentina. Email: gladysmasse@yahoo.com

Introducción

Las décadas iniciales del Tercer Milenio manifiestan una cambiante realidad socio-demográfica en América Latina y el Caribe. El período alude a un momento particular, el del Bicentenario de las revoluciones latinoamericanas, enfatizando el lapso de los doscientos años transcurridos desde el inicial ingreso de los países de la región en la etapa política independiente. La mención de esta última referencia histórica, incorporada para aludir al presente ámbito temporal en el que se enmarca la ponencia, se efectúa de manera evidentemente intencional. Ella se utiliza con el fin de que trascienda al hecho meramente conmemorativo del derrotero político iniciado por los países de la región hace ya unos doscientos años. El Bicentenario es uno de los acontecimientos históricos que en la actualidad está siendo compartido por los países de la región, enfocando la mirada hacia un pasado histórico común y abriendo asimismo la posibilidad de revisar y sistematizar los logros alcanzados por ellos hasta el momento. A partir de esta exploración -pasada y presente-, también es posible orientar la discusión hacia los desafíos, que manifiestan compartir y que deben enfrentar en un futuro próximo, en materia de una producción estadística que oriente la toma de decisiones de los diversos ámbitos nacionales.

De hecho, el presente período, si bien revela un progresivo afianzamiento de la visión democrática, acompañado del énfasis puesto en los derechos humanos como marco de las políticas de protección social en la región, ello se desarrolla en un simultáneo contexto regional caracterizado por las aún no resueltas inequidades. Entre ellas cabe mencionar el ineludible envejecimiento demográfico, acompañado por una perenne desigualdad social y una alta incidencia de la pobreza; por los retos propios a los que se ven sujetos los sistemas ante los procesos migratorios de sus poblaciones y las aún persistentes diferencias de género y etnia. Es en dicho escenario de compleja dualidad en el que los sistemas estadísticos latinoamericanos, encargados de aportar información válida y confiable que contribuya al diagnóstico y monitoreo de los avances de las políticas públicas realizadas por los países en esta cuestión, se enfrentan con el desafío de generar estadísticas que den cuenta de estos fenómenos socio-económicos y demográficos.

Desde el punto de vista teórico, un sistema integrado de información estadística remitiría a la tríada de información derivada de registros de estadísticas vitales y sectoriales, de un sistema de encuestas a hogares y de los resultados propios que emanan de la implementación de los censos de población y vivienda. Sin embargo, desde el punto de vista práctico, la experiencia en América latina relativa a esta materia manifiesta una ostensible brecha entre la teoría – anteriormente reseñada- y la praxis cotidiana. En la medida en que los registros continuos y las encuestas a hogares no alcanzan a satisfacer el requerimiento de información en la región, los censos de población se visualizarían entonces como una fuente de datos que contribuiría a saldar en cierta medida dichas demandas al incluir nuevos temas (en general de compleja medición) en sus cuestionarios censales. En la práctica, se destaca la presión que suelen ejercer los potenciales usuarios de la información estadística (públicos y privados) para que los formularios censales incluyan nuevas y más preguntas, que puede ser que estén siendo o no captadas por otras fuentes de información, así como también el requerimiento de complicados repertorios de tabulados que revierten en un incremento del monto de procesamiento y, en consecuencia, en el costo total del censo de población y vivienda.

En esta ocasión, el objetivo de la ponencia es presentar un diagnóstico acerca de las problemáticas de captación de las realidades socio-económicas y demográficas y las posibilidades de medición por parte de la realidad estadística que se avizora en América

Latina y el Caribe en torno al período del Bicentenario. "Qué tenemos y qué nos falta" en materia de fuentes de información estadística. El texto que se presenta revisa y discute las potencialidades y limitaciones de las fuentes de datos socio-demográficas en el ámbito de América Latina y el Caribe. En primer término, se sintetiza el marco general que caracteriza a la actual población latinoamericana, de manera de dar cuenta de la demanda básica de información estadística en la región. En segundo lugar, se examina la vigencia de los registros continuos, las encuestas a hogares y los censos de población como fuentes de información socio-demográfica que contribuyen a evaluar y monitorear los alcances de las actuales políticas públicas en América Latina y el Caribe. En tercer término, se ofrece un conjunto de conclusiones y sugerencias relativas a *qué tenemos y qué nos falta* en materia de información estadística para la región. El fin último es plantear ideas y sugerir alternativas para reflexionar.

1. El contexto socio-demográfico en América Latina y el Caribe en torno al período del Bicentenario.

Las décadas iniciales del Tercer Milenio revelan un progresivo afianzamiento de la visión democrática en América Latina y el Caribe, acompañado del énfasis puesto en los derechos humanos como marco de las políticas de protección social en la región. Ellas son partícipes de la constante y paulatina consolidación de la perspectiva de reconocer a las personas como titulares de derechos humanos, aquellos reconocidos como los derechos laborales, el derecho a la seguridad social, a la vida familiar, a un nivel de vida adecuado, a la salud, a la educación y a la participación en la vida cultural. He allí sintetizadas las principales demandas de información estadística.

Por otra parte, el período del Bicentenario encuentra una América Latina y un Caribe conformados por un conjunto de países de heterogéneas características demográficas, sociales, económicas, políticas y administrativas. Ejemplos de estos manifiestos contrastes intra-regionales se expresan al considerar el tamaño de población de cada país, sumado a una conformación geográfica también diversa de acuerdo con múltiples parámetros, como por ejemplo aquellos de tipo administrativo (unidades político-administrativas al interior de cada uno de los países), ecológico (zonas climáticas), morfológico (altiplanos, valles, etc.), social (localidades urbanas y rurales), etc.

La inherente diversidad manifiesta de los 42 países, que conjugan unos 588 millones de habitantes, esparcidos en unos 2.044.106 millones de kilómetros cuadrados se expresa, hacia el 2010, al considerar que, en cuanto a **tamaño de población**, la región incluye tanto a un Brasil, con sus aproximadamente 195 millones de habitantes, como también a un Monserrat, con tan sólo 6 mil. Más del 50 por ciento de la población se concentra en dos naciones: Brasil y México (con alrededor de 110 millones de habitantes). Estas dos últimas, junto a Colombia (46 millones), Argentina (40 millones), Perú y Venezuela (29 millones de habitantes respectivamente) -6 países- aglutinan casi el 77 por ciento de la población de la región. Asimismo, aproximadamente el 50 por ciento de la **superficie** total se concentra en dos naciones: Brasil, que abarca aproximadamente el 40 por ciento del territorio latinoamericano; y Argentina, que ocupa el segundo lugar en extensión geográfica relativa en el continente. Ellos, junto con México, Perú y Colombia condensan casi el 77 por ciento de la superficie total de la región.

La heterogeneidad en la **distribución espacial de la población** hacia el 2010 se expresa en tener alrededor de un 79 por ciento del total poblacional localizado en áreas urbanas. En

términos prácticos, casi cuatro de cada cinco personas de la región vive en localidades que se definen como urbanas en sus respectivos países³. Sin embargo, en un extremo, aquellos ubicados en el Cono Sur del continente exhiben valores que superan el 80 por ciento y, en el otro, aquellos incluidos en la zona del Caribe, cuentan entre un 25 y un 50 por ciento de su población definida como urbana. De todas maneras, el **proceso de urbanización** de América Latina y el Caribe se singulariza por su **propensión metropolitana**, es decir por una elevada concentración de la población y de las funciones socio-económicas y administrativas en unas pocas ciudades de gran tamaño. Estas últimas coinciden, en la mayoría de los casos, con las capitales nacionales, que devinieron en metrópolis durante el siglo XX (Welti, 1997: 215). Asimismo, a la importancia relativa que asumen los espacios urbanos también se suman los notables contrastes, ligados a las grandes desigualdades en términos económicos que éstos muestran. Ellos comparten marcados extremos de pobreza y riqueza. La forma en que se ha desarrollado la expansión urbana ha generado la **proliferación de asentamientos irregulares**, constituidos en su mayoría por viviendas de autoconstrucción, denominados “ciudades perdidas”, “favelas”, “chabolas”, villas miserias”, “tugurios”, “mocambos”, “campamentos”, barriadas”, etc. (Ortiz... 2003: 120).

Ahora bien, el **ritmo de crecimiento demográfico** de la región, en promedio un 1.12 por ciento, refleja la posición relativa de unos pocos países que, a pesar de una evolución del mismo hacia el descenso, todavía presentan un crecimiento medio anual moderado cercano al 2.5 por ciento (por ejemplo Guatemala), en tanto la mitad de las naciones exhiben un crecimiento medio anual inferior al 2 por ciento y superior al promedio regional, y el otro resto equivalente de países muestran tasas de crecimiento cercanas o incluso inferiores al 1 por ciento.

CEPAL-CELADE (2008: 12) señala que los cambios demográficos de las últimas décadas en la región se insertan en el ampliamente conocido **proceso de transición demográfica**. “En la actualidad, la mayoría de los países de América Latina y el Caribe están transitando la segunda etapa del proceso de transición demográfica, como consecuencia de un fuerte descenso en la tasa de fecundidad a partir de mediados de los años setenta, y luego de haber experimentado un descenso de su tasa de mortalidad desde antes de la primera mitad del siglo XX. En este caso la caída en la fecundidad y en la mortalidad ha tomado mucho menos tiempo en la región que en los denominados países desarrollados. Asimismo, en América Latina y el Caribe, si bien el proceso se vincula con el alto crecimiento económico y las transformaciones sociales de las décadas de 1960 y 1970, él responde también, en buena medida, a que los países en desarrollo se han beneficiado de los avances médicos y tecnológicos gestados en los países desarrollados, han sido influidos por ideas, estándares de vida y modas difundidas desde aquellos, todos factores que han contribuido al control de la mortalidad y de la natalidad”. De acuerdo con CEPAL (2008:7), ya dos países de la región se encuentran en una etapa de **transición muy avanzada**. Por su parte, aquellos que se encuentran en una **transición avanzada**, manifiestan situaciones especiales en cuanto a sus

³ De acuerdo con Welti (1997: 161-162), los procedimientos establecidos para clasificar a la población según habite en zonas urbanas o rurales varía según el país, lo que exige cautela al momento de realizar análisis comparativos. En América Latina y el Caribe, varios países como por ejemplo Argentina, Bolivia y México, utilizan el criterio demográfico, el cual se basa en considerar el número de población residente en la unidad administrativa o localidad respectiva. Sin embargo, el tamaño considerado como urbano por uno u otro país varía entre 2000 y 2500 habitantes. Por su parte, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Paraguay, Panamá, República Dominicana y Venezuela, aplican un criterio administrativo, es decir que consideran la posición que tiene la localidad dentro del gobierno regional o nacional. Por último, otra parte de los países de la región, como por ejemplo Panamá y Honduras, opera mediante criterios combinados con aquellos de orden socioeconómico o con la cobertura o existencia de ciertos servicios básicos en la zona.

niveles de fecundidad y mortalidad. En la **fase de transición plena** coinciden dos grupos de países de América Latina. Por un lado están aquellos que ya habían logrado considerables descensos en sus niveles de fecundidad a comienzo de los años ochenta y, por otro, aquellos que la redujeron significativamente en los últimos años. Finalmente, en la **fase de transición moderada** se encuentran aquellos países en los que si bien el nivel de fecundidad ha bajado, presentan casos en los que la tasa global de fecundidad y la de crecimiento demográfico son las más elevadas de la región.

Ahora bien, las diversas etapas de la transición demográfica señaladas conllevan cambios en la estructura por edad y sexo de la población, caracterizada por la paulatina disminución de los grupos de niños y jóvenes y el aumento de los grupos de edad de adultos mayores. La región en su conjunto no es ajena al progresivo proceso de **envejecimiento y feminización de su población**. Sin embargo, la importancia relativa adquirida hacia el 2010 por la población adulta mayor junto a la simultánea reducción del grupo de edad menor de 15 años, es notablemente más relevante en aquellos países que se encuentran en una fase avanzada en la etapa de transición demográfica (localizados en general en el Cono Sur del continente), en tanto adquiere menor presencia relativa en aquellos que todavía se encuentran en una etapa transicional precedente. En este escenario, en América Latina y el Caribe **los sistemas de protección frente al riesgo de vejez** presentan diversas características en términos de organización, financiamiento y desempeño pero, en general, todos ellos han enfrentado problemas similares. La precaria situación fiscal de los países, los cambios demográficos y las características de los mercados de trabajo han llevado a que buena parte de los países de la región encarara procesos de reforma de sus sistemas de pensiones (CEPAL-CELADE, 2008: 32), que actualmente continúan en instancias de transformación.

Asimismo, producto de los cambios demográficos y la persistencia de los fenómenos de inequidad social, **las políticas de salud** de los países de América Latina y el Caribe deben hacer frente a nuevos desafíos (incidencia de las enfermedades crónico-degenerativas producto del envejecimiento demográfico), y a la persistencia de los viejos (algunas enfermedades de tipo transmisibles, como las causas respiratorias, y maternas, relacionados con las carencias críticas de la población). Los primeros obedecen a cambios en la demanda que requieren de nuevas prestaciones y tratamientos. Los segundos, reflejan las carencias históricas que presenta la región en materia de equidad de acceso a servicios de salud oportunos y de calidad (Huenchan, 2009: 123).

De todas maneras, el análisis de la estructura demográfica de la población requiere ser realizada de manera integral. Aun cuando es un fenómeno de notoria importancia, poner el énfasis sólo en el envejecimiento puede conducir a que la atención se desvíe de otros grupos de personas, cuya situación en la sociedad latinoamericana no está, de ninguna manera, asegurada. En algunos países o grupos de países, **las poblaciones infantil y juvenil**, así como la población en edades activas, mantienen todavía un gran protagonismo y continúan planteando una demanda de vasta magnitud a los sectores sociales y un difícil desafío para las políticas públicas (CEPAL 2008: 21). En el caso de la población infantil y juvenil, según Murdochuowicz y Duro (2007: 2), cabe consignar que si bien las **tasas de escolaridad del nivel primario** en los países de la región son altas (cercasas al 100 por ciento), todavía persisten problemas de este tipo en ciertos contextos, por lo general rurales y de población dispersa. Asimismo, se pueden detectar síntomas de inequidad en la región si se analiza la finalización del nivel y el retraso escolar diferencial, en especial problemas tales como repitencia, ingreso tardío, abandono y reingreso al sistema educativo.

Ahora bien, estos cambios demográficos se manifiestan en un contexto socio-económico **de persistente inequidad social, niveles altos de pobreza / indigencia, y de desocupación**. Paralelamente, América Latina y el Caribe ha mostrado limitaciones en la capacidad para generar empleo, y consecuentemente el desempleo se ha transformado en un fenómeno extendido y persistente. A su vez, también se advierte un alto grado de segmentación, por lo que el sector informal abarca en promedio a casi la mitad del empleo total urbano. Esto indica que alrededor de la mitad de las ocupaciones disponibles se desarrollan bajo condiciones de desprotección laboral y generan bajos ingresos (CEPAL-CELADE, 2008: 41).

De acuerdo con Cecchini (2005: 9), en América Latina y el Caribe, a principios de la década del 2000, el 44 por ciento de la población vivía en condiciones de pobreza y el 19 por ciento en extrema pobreza. Para la CEPAL (2009: 10), hacia 2008, momento cercano al año del Bicentenario, todavía un 33 por ciento de la población de la región es pobre, en tanto un 12,9 por ciento es indigente. Aunque estas tasas son levemente inferiores a aquellas de principios de la última década del siglo XX, ellas continúan siendo fuerte testimonio de la magnitud de los problemas sociales que permanecen vigentes en la región. Existen además enormes desigualdades en la distribución del ingreso, como queda de manifiesto, según Cecchini (2005:9), al observar los índices de Gini que varían entre 0,46 (Uruguay) y 0,64 (Brasil). Información adicional sobre América Latina y el Caribe revela que el 11 por ciento de la población sufre de subnutrición, el 13 por ciento no tiene acceso a una fuente mejorada de abastecimiento de agua y el 22 por ciento a saneamiento, y que el 11 por ciento de las personas mayores de 15 años es analfabeta.

Por su parte, producto de la situación económica y social en la que se debate la población de la región, con posterioridad a la segunda mitad del siglo XX comienzan a delinarse dos grandes **patrones migratorios**, los cuales se han ido consolidando: uno vinculado a movimientos entre países de la región y otro de carácter extraregional. De acuerdo con Maguid (2008: 1), durante los primeros años del Tercer Milenio no sólo se acentúa el ritmo de crecimiento de la emigración de latinoamericanos, sino que en particular se acrecienta la creciente heterogeneidad social del universo de migrantes y se diversifican los destinos.

Por otra parte, es manifiesta la importancia que ha adquirido en los hechos, paulatinamente y en particular en las últimas décadas, la toma de conciencia acerca de contribuir a mejorar las condiciones de vida los **pueblos indígenas y afrodescendientes** de la región. La praxis social refleja de hecho los avances logrados en la región una vez corroborada la firma del Convenio 169 de la OIT y, en particular, el proceso iniciado en la Conferencia Mundial contra el Racismo, La Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Convexas de Intolerancia (Durban, 2001). En la actualidad, el proceso de participación de estas poblaciones al que remiten las conferencias internacionales en la materia hace imprescindible evaluar su tamaño, composición y distribución en el territorio, con vistas a ser incluidos y partícipes de una u otra manera en el proceso de toma de decisiones.

2. Acerca de la tríada censos-encuestas-registros en América Latina y el Caribe en torno al período del Bicentenario.

El anterior es el el marco de referencia en el que insertan los actuales sistemas estadísticos de la región. Se trata de un contexto regional socio-económico y demográfico en cierta medida heterogéneo en cuanto a montos de población, a conformación geográfica, a las etapas de la transición demográfica en la que se encuentra cada país de la región. Diversas son en particular las estructuras por edad y por sexo de sus poblaciones y, en consecuencia, dispar también las demandas en materia de salud, educación, empleo, previsión y seguridad social,

migración y enfoque étnico, entre las más destacadas. Sin embargo, el denominador común en la región continúa siendo hoy en día los niveles de pobreza e inequidad social que aún persisten. De hecho, los sistemas estadísticos están acompañando estos procesos mediante la implementación de diversos diseños metodológicos y estrategias de medición. Ellos están encargados de aportar información válida y confiable que contribuya al diagnóstico y monitoreo de los avances en materia de los sistemas de protección social, que puedan atenuar estos últimos fenómenos en la región, en torno al período del Bicentenario. En este caso, complejo resulta ser el panorama estadístico en la región.

Gráfico 1. Indicador de capacidad estadística según regiones del mundo. 2004-2008.

QuickTime™ and a decompressor are needed to see this picture.

Fuente: CEPAL (2009: 4, Cuadro 1)

Ahora bien, un documento elaborado recientemente por la CEPAL⁴ manifiesta que los países que conforman la región de América Latina y el Caribe han experimentado en los últimas décadas ciertos avances en el desarrollo de sus sistemas estadísticos nacionales y en la producción de sus estadísticas oficiales. Así parece ser inclusive constatado a partir de presentar los valores del Índice de Capacidad Estadística⁵ elaborado por el Banco Mundial⁶ y cuyos resultados 2004-2008 se presentan en el Gráfico 1 (CEPAL, 2009: 5)⁷. Sin embargo, aún constatando cierto avance, nos interesa reflexionar en este caso respecto de dos aspectos. El primero, que a excepción del África Sub-sahariana, la mayoría de las áreas regionales del mundo manifiestan una situación similar, por lo menos entre 2004-2008, período en el que se

⁴ Nos referimos al “Informe sobre el desarrollo de las estadísticas oficiales en América Latina y el Caribe”, documento borrador preparado por la CEPAL para comentarios de los delegados a la Quinta reunión de la Conferencia Estadística de las Américas de la CEPAL, realizado en Bogotá (Colombia) entre el 10 y el 13 de agosto de 2009. Disponible on line.

⁵ El Índice de Capacidad Estadística permite medir y comparar la capacidad de los sistemas de estadística nacionales de los países en desarrollo. El índice tiene un rango de 0 a 100, siendo 100 el valor máximo positivo a alcanzar. Es un índice compuesto en el cual el valor global del índice es un promedio de los valores de cada una de las tres siguientes categorías: prácticas estadísticas, recolección de datos y disponibilidad de indicadores (CEPAL, 2009:5).

⁶ Véase <http://go.worldbank.org/GH0QVQ9R30>

⁷ Para mayor información relativa a las actividades de la CEPAL véase <http://www.eclac.org>

focaliza el estudio de la CEPAL (2009). El segundo, que hacia el 2004 el valor del índice correspondiente a América Latina y el Caribe resulta ser prácticamente el mismo que el correspondiente al grupo de Europa y Asia Central; en tanto, hacia 2008, el valor del índice para esta última región del mundo supera al de los países latinoamericanos (Gráfico 1), manifestando una brecha negativa de la realidad estadística para estos últimos.

En general, desde el punto de vista teórico, los datos estadísticos –sociales y demográficos- requeridos son concebidos en el ámbito internacional en términos de un sistema integrado de información, derivado de registros administrativos -de estadísticas vitales y estadísticas sectoriales-, de un sistema de encuestas a hogares y de los resultados que emanan de la implementación de los censos de población y habitación⁸.

De acuerdo con Cecchini (2005: 24), los **registros administrativos** brindan información sobre estadísticas vitales (nacimientos y defunciones), estadísticas en sectores tales como la salud, la educación y el trabajo, y respecto de temas tales como la migración y el desarrollo de las empresas. Además, los ministerios de economía, finanzas y sectoriales (ej. salud, educación) recogen datos sobre el gasto público a nivel central y local en diversos sectores, y monitorean las actividades y productos de dicho gasto. Las ventajas de los registros administrativos incluyen, entre otras, el carácter continuo de la información, los bajos costos, la cobertura completa de la población objetivo y el desglose por áreas geográficas y otras subpoblaciones.

En realidad, ameritaría mencionar que la tendencia de la medición de los alcances de las nuevas demandas de información previamente sistematizadas giraría, en general, en torno al posible uso de fuentes de datos tales como los registros continuos. Ellos permitirían dar cuenta de los alcances, avances o retrocesos de las políticas públicas en diversos ámbitos tales como los relativos a la educación, la salud, el trabajo, la protección y la seguridad social.

Ahora bien, en la mayoría de los países latinoamericanos se carece en la práctica de registros continuos que cumplan con brindar la información requerida, por lo menos de la manera integrada e integral que se requiere. Desafortunadamente, las actuales características de estas fuentes de datos en América Latina y el Caribe no parecen haber desarrollado una avanzada mejora respecto de décadas pasadas y que fueran sintetizadas en su oportunidad por Simone Cecchini (2005). En general, la situación actual en torno al período del Bicentenario continúa expresando que la exactitud, oportunidad y exhaustividad de los registros administrativos - como el registro civil, los registros de educación y de empleo, los de entradas y salidas internacionales, entre otros-, pueden ser problemáticas en la región.

Respecto de los **registros de nacimientos y defunciones** -estadísticas vitales-, la mayoría de los países de América Latina y el Caribe disponen de ellos. Sin embargo, existen limitaciones importantes relacionadas con el retraso en la disponibilidad de la información y la cobertura, oportunidad y explotación de la misma. El CELADE-División de Población de la CEPAL estima que en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe el rezago en la disponibilidad de información sobre estadísticas vitales es aproximadamente dos años, y que sólo unos pocos países presentan una cobertura adecuada de los nacimientos y defunciones. Por su parte, la Organización Panamericana de la Salud (OPS)⁹ destaca la existencia de una amplia heterogeneidad entre los países de la región y más aún al interior de cada uno de ellos,

⁸ Para un análisis detallado de los principios y recomendaciones establecidos por la División de Estadística de las Naciones Unidas véase <http://unstats.un.org/unsd/demographic/standmeth/principles/>

⁹ Véase <http://www.paho.org/spanish/ad/dpc/ha-unit-page.htm>

en particular en relación a la calidad de las estadísticas vitales¹⁰. El informe para 2005 establece que, de los veintiséis países sujetos al diagnóstico, menos de la mitad presenta una **cobertura** superior al 85 por ciento o más para el nivel nacional. En tanto, todavía hacia 2007, siete de los países reflejan niveles de registro de esos eventos que apenas rondan el 50 por ciento. Esto significa que en estos últimos países se inscriben sólo uno de cada dos nacimientos o defunciones. De hecho, ello acarrea consecuencias negativas al momento de analizar tanto los riesgos para la salud de la población como sus factores determinantes. Lo que agrava aún más la situación es el hecho de que el subregistro afecta especialmente a los grupos más vulnerables de la población (sectores rurales, marginados urbanos y poblaciones indígenas, para mencionar sólo algunos de ellos) (OPS, 2005; OPS, 2007; Tacla, 2009).

Ahora bien, respecto de la **calidad de las estadísticas vitales** de la región, los problemas y limitaciones afectan en forma más homogénea a toda la población y a todos los países, en especial dentro del marco del contexto local. Las mayores fallas se detectan en variables tales como por ejemplo la edad de la madre, el peso del recién nacido, el lugar de residencia de la madre, las características socioeconómicas del padre o de la madre del recién nacido, o de los adultos fallecidos y la falta o la indefinición de la causa de muerte. Todas estas deficiencias impiden conocer los verdaderos niveles de riesgo y la carga de las enfermedades, así como también limitan la posibilidad de definir los perfiles epidemiológicos de la mortalidad (OPS, 2005; Tacla, 2009).

En el campo de las **estadísticas de morbilidad, recursos y servicios del área salud**, y de manera independiente del grado de avance de cada país en materia de estadísticas vitales, las deficiencias en la cobertura y calidad de la información que relevan son las propias del funcionamiento de los diferentes sistemas de salud en la región y están particularmente relacionadas con el acceso de la población a la atención de su salud. La **falta de cobertura** que caracteriza a este tipo de registros en ciertas áreas geográficas y en ámbitos como la seguridad social o el sector privado son problemas comunes que conducen a la **escasez de información válida y confiable** para la formulación de políticas de salud en los países de la región (OPS, 2007).

Por su parte, de acuerdo con CEPAL (2009: 14), durante la última década, la mayoría de los países de la región manifiesta una mejora en la producción de **estadísticas educativas**. En este caso, la masificación de las tecnologías de información y comunicación a bajos costos de implementación, así como también la irrupción de proyectos de indicadores educativos internacionalmente comparables para el seguimiento de los compromisos acordados por la comunidad internacional, tales como Educación para Todos (EPT) de UNESCO y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de las Naciones Unidas, parecen ser factores que asisten a su desarrollo. De acuerdo con la información que brinda aquel organismo, actualmente 37 países de la región cuentan con datos del sistema educativo, cuyos estándares de calidad son elevados respecto del porcentaje de la población de referencia cubierta. Sin embargo, a pesar de los avances logrados en este sector, el informe de la CEPAL (2009: 14-15) sostiene que las estadísticas de educación todavía presentan ciertos aspectos deficientes que es necesario enfrentar y superar en la región. Entre ellos se mencionan, como ejemplo, la

¹⁰ El Plan de Fortalecimiento de las Estadísticas Vitales y de Salud de las Américas (PEVS) de OPS fomenta la cooperación horizontal y coordina acciones con otras agencias internacionales y actores que trabajan en el fortalecimiento de las estadísticas vitales y de salud en los países de América Latina y el Caribe. En este marco, gran parte de los países han adherido a las herramientas de diagnóstico propuestas por el PEVS y a partir de las mismas, parte de ellos ha estado en condiciones de formular planes estratégicos para el fortalecimiento de las estadísticas vitales y los sistemas de información de salud.

producción de informes analíticos que le den sentido e interpretación a la información producida; la integración de las diversas fuentes de información del sector, principalmente la referida a recursos humanos, inversión y evaluación de aprendizajes; el desarrollo de políticas de diseminación de la información producida; mejorar los datos de establecimientos educativos del sector privado, docentes, educación de la primera infancia y educación superior; incrementar la disponibilidad de metadatos; lograr una mayor integración institucional entre los Ministerios de Educación y los Institutos de Estadística

Por otra parte, un acápite independiente es el relativo a los **registros de entradas y salidas internacionales**. Ellos constituyen la única fuente continua de información básica para dar cuenta de la dinámica de los movimientos internacionales de la población, ya que capta flujos migratorios, posibilitando el conocimiento tanto de la inmigración de extranjeros como de la emigración de nativos. Al tratarse de un registro continuo posibilita contabilizar todos los movimientos que atraviesan las fronteras nacionales, a diferencia de los censos y encuestas que registran a los migrantes presentes (el stock) en el momento del relevamiento. Sin embargo, la situación en relación a la disponibilidad cabal y oportuna de información estadística proveniente de los registros de entradas y salidas internacionales denota diferencias en la cobertura de los mismos: en algunos países la información disponible corresponde solamente a los movimientos operados a través de aeropuertos, o los que incluyen sólo los ocurridos en pasos de vital importancia. En general, el énfasis otorgado a las tareas de control y a la función administrativa más que a la estadística, favorecen la omisión y el subregistro. Se ha comprobado que habitualmente las entradas de los originarios de otros países son mejor registradas que las salidas, lo que provoca una sobre-estimación del saldo de extranjeros. Lo contrario sucede en el caso de los nativos, donde se registran mejor los egresos que los ingresos, situación que redundaría también en una sobre-estimación de la emigración de nacionales. Por otra parte, la información sobre las características sociodemográficas de las personas que es posible registrar con cierta confiabilidad, se reduce a la edad, el sexo, el país de nacimiento y el de residencia, ya que otros datos, como la ocupación o el motivo del viaje, son de carácter declarativo y es imposible pretender que se completen con la rigurosidad requerida para que tengan alguna utilidad (Maguid, s.f.).

Por otra parte, respecto de la demanda de información migratoria, según Macadar (2008: 5), existiría también la posibilidad de contar con **registros de población** que implican la necesidad de certificar la residencia y registrar los cambios de la misma, permitiendo conocer los lugares de origen de los migrantes. Estos registros permiten estimar y obtener ciertas características de la población inmigrante internacional, pero suelen presentar inconvenientes relacionados con la captación de los residentes ilegales. De todas maneras, si bien este tipo de herramientas resulta muy útil también para aportar al diagnóstico actualizado de la migración interna, sin embargo la sola mención de esta posibilidad en algunos países de América Latina y el Caribe genera cierto rechazo, que tiene sus raíces en los procesos autoritarios que ellos vivieron en su pasado reciente.

Ahora bien, respecto del resto de las fuentes de datos, en lo que atañe a las **encuestas de hogares** por muestreo, ellas son indispensables para reunir información sobre cuestiones económicas, sociales y demográficas. La utilización de procesos aleatorios para seleccionar las unidades familiares representativas de la población en general permite el uso de potentes herramientas estadísticas que proporcionan estimaciones homogéneas y no distorsionadas de los intervalos probables en los cuales se encuentran los parámetros verdaderos, aunque desconocidos, de la población. Por otra parte, si las encuestas brindan la posibilidad de evaluar la evolución y las tendencias que rigen el desarrollo del fenómeno bajo estudio, ellas

se encuentran limitadas por su misma naturaleza ante la imposibilidad de brindar datos a menor escala, incluso aquellas generadas con diseños especiales que sobre-representan a entidades geográficas pequeñas.

Los países de América Latina y el Caribe llevan a cabo, como parte integral de sus programas nacionales de estadísticas, encuestas de hogares principalmente de tres tipos: encuestas de empleo, gastos e ingresos (presupuestos familiares) y sobre condiciones de vida (Cecchini, 2005:24). Si bien se ha avanzado en la implementación de encuestas que provean información respecto de temas no investigados con anterioridad en la región, todavía se detecta la necesidad de introducir mejoras con respecto a la amplitud de los temas, la pertinencia de los conceptos y las definiciones, la cobertura de grupos específicos y la publicación oportuna de los resultados. Además, para algunos temas se requieren encuestas a intervalos más cortos de lo que muchos países pueden permitirse. En este último sentido, por ejemplo, para registrar el carácter estacional e intermitente de las actividades económicas en las economías predominantemente agrícolas, se requieren encuestas de la fuerza de trabajo al menos trimestrales (Cecchini, 2005: 24). De hecho, de acuerdo con CEPAL (2009:5), hacia fines de la década de 2000 sólo 9 de los países de la región cuentan con encuestas continuas de hogares implementadas (Cuadro 1).

Cuadro 1. Síntesis de las fuentes de datos seleccionadas para América Latina y el Caribe. Ca. 2009.

		Cantidad de países con:		
		Sistema de estadísticas vitales completo	Encuestas continuas de hogares	Censos realizados en los últimos 10 años
	Total			
América Latina	20	7	8	19
Caribe	13	9	1	13
Total región	33	16	9	32

Fuente: selección a partir de CEPAL (2009: 5, Cuadro 2).

Por su parte, los resultados del Cuadro 2 permiten observar que el interés de los países de la región parece estar centrado en la generación de datos que permitan monitorear la evolución del **mercado de trabajo**¹¹. La persistencia de altos niveles de desocupación y del denominado trabajo informal o precario demanda cierta prioridad para poder contribuir a la toma de decisiones a partir de este tipo de información estadística. En el mismo sentido puede decirse que apunta el requerimiento de investigaciones sobre el ingreso de las familias, que es utilizado para dar cuenta de la magnitud y severidad de la pobreza. En este sentido, en lo que ha transcurrido del presente decenio la mayoría de las oficinas de estadística de América Latina han realizado indagaciones que les ha permitido actualizar la estructura del consumo a partir de contar con las **encuestas de ingresos y gastos**, así como también conocer la

11 En este sentido, cabe mencionar el aporte realizado por el Programa para el Mejoramiento de las Encuestas y la Medición de las Condiciones de Vida (MECOVI) que se extendiera entre 1997 y 2003 y contara con la activa participación de los países de la región. Emprendimiento conjunto del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

situación del **trabajo infantil y adolescente**¹², de las **personas con discapacidad**¹³ y de la dinámica demográfica asociada a la **salud reproductiva**. Asimismo, recientemente las **encuestas de uso del tiempo**, que se han realizado en varios países de América Latina y el Caribe, son un medio fundamental para proporcionar información sobre cómo la población distribuye su tiempo entre trabajo y ocio dentro y fuera del hogar, desagregada por sexo, edad y nivel socioeconómico. Por último, en los últimos años la región ha experimentado un importante desarrollo de la producción de estadísticas e indicadores armonizados sobre **acceso y uso de tecnología de la información y comunicaciones (TIC)** a partir de encuestas de hogares y empresas. Actualmente, 18 países en América Latina poseen indicadores sobre acceso a Internet y 15 sobre uso de Internet a partir de información proveniente de encuestas de hogares (CEPAL, 2009)¹⁴.

No obstante estos importantes avances, aún subsisten desafíos en materia de institucionalización y sostenibilidad de los programas de encuestas de hogares, así como en aspectos técnicos relativos cuestiones tales como el diseño y ejecución de los relevamientos, y respecto de la capacidad analítica de las instituciones estadísticas. En la mayoría de los casos tampoco se trabaja bajo la noción de Sistema Integrado de Encuestas de Hogares (SIEH) (CEPAL, 2009: 7-8).

Cuadro 2. Síntesis de las encuestas a hogares según tipo en 18 países seleccionados de América Latina y el Caribe. Ca. 2009.

		Encuestas de			
		empleo	ingresos y gastos	condiciones de vida	demografía y salud
Países seleccionados	18 (a)	17 (b)	12 ©	9 (d)	8 (d)

(a) Incluye los siguientes países: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y República Bolivariana de Venezuela.

(b) Todas las encuestas corresponden al período 2000-2009.

(c) Corresponden a encuestas implementadas en diferentes períodos: 4 países en 2004-2005; 3 en 2005-2006; 3 en 2006-2007; 1 en 2007-2008 y sólo un país con encuesta continua 2000-2008.

(d) Corresponden a una ó dos encuestas de este tipo implementadas en diferentes años calendarios durante la década del 2000.

Fuente: elaboración a partir de CEPAL (2009: 6, Cuadro 2).

Ahora bien, el no contar con buenos registros de entradas y salidas internacionales en la región ha generado que las Encuestas de hogares y propósitos múltiples se constituyan en una fuente alternativa, hasta ahora poco explotada, para el **seguimiento de las tendencias migratorias internacionales durante los períodos intercensales** y para profundizar en el análisis de las características socio-laborales de los migrantes. Según Macadar (2008: 5), por

¹² Por ejemplo, las encuestas nacionales de trabajo infantil llevadas a cabo en el marco del Programa de Información Estadística y de Seguimiento del Trabajo Infantil (SIMPOC) de la OIT

¹³ En este caso se destaca la actividad desarrollada por el Grupo de Washington en el marco de la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas.

¹⁴ Ese proceso ha sido apoyado por el Observatorio para la Sociedad de la Información en Latinoamérica y el Caribe (OSILAC), el cual ha mantenido una estrecha colaboración con el Grupo de Trabajo sobre estadísticas TIC de la CEA-CEPAL. Para un análisis detallado de los avances realizados en medición de TICs véase <http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/3/32163/P32163.xml&xsl=/ddpe/tpl/p9f.xsl&base=/socinfo/tpl/top-bottom.xsl>

ejemplo, el último Censo de Población en Uruguay fue realizado en 1996 y en 2004 se realizó lo que se conoció como Censo Fase 1, que consistió básicamente en un conteo de población (por edad y sexo) a los efectos de actualizar el marco muestral de las Encuestas de Hogares. En consecuencia, a partir de la deficiencia en los registros de entradas y salidas internacionales y la ausencia del censo planificado, se decidió aumentar el tamaño de la Encuesta Continua de Hogares en 2006 y relevar información referida a una serie de módulos temáticos de interés, entre los cuales se incluyó la migración.

En consecuencia, en un ámbito estadístico regional que manifiesta carencias en término de registros administrativos y/o encuestas, fuentes de datos que por su naturaleza resultarían óptimas para captar fenómenos de compleja medición como aquellos que en general se trata de dar cuenta en la actualidad, los **censos de población** brindarían la posibilidad de otorgar resultados para el total o bien subgrupos de la población que permitirían evaluar, en cierta medida, las políticas aplicadas en las últimas décadas en la región¹⁵. Habida cuenta de ello, los censos de población y vivienda continúan constituyendo hoy en día en América Latina y el Caribe la **principal fuente de datos para conocer la estructura, características y estado de situación de sus poblaciones**. Hasta el momento, la fuente censal es la que cumple en brindar información estructural, relevante al momento de evaluar los alcances de la política diagramada e implementada por la agenda pública en la región¹⁶.

Un aspecto que interesa señalar es el hecho de que en muchos países, la fuente censal representa, en cierto sentido, prácticamente la única fuente de información del sistema estadístico nacional, proveyendo datos imprescindibles no sólo para la planificación y desarrollo, sino también para la evaluación de los programas sectoriales aplicados en el país con el objetivo de promover el bienestar de sus habitantes. Los resultados censales son utilizados por las autoridades gubernamentales para realizar un análisis o diagnóstico de la situación en la que se encuentra la población. Dichas condiciones son analizadas en términos cuantitativos y los datos que proveen los censos son esgrimidos para indicar los cambios ocurridos durante los períodos intercensales. Se detectan entonces los déficit/las carencias y se estiman los requerimientos a futuro, comparándolos con la situación esperada.

Asimismo, los resultados censales resultan que dan cuenta de fenómenos que usualmente cambian lentamente en el tiempo, o aquellos que son necesarios para caracterizar las necesidades de grupos poblacionales de escasa magnitud o bien información que se requiere para áreas geográficas locales. Es ampliamente conocido que el rol esencial de los censos de población y habitación radica en relevar, procesar y difundir estadísticas relativas a la población, su composición, características, distribución espacial y organización familiar, particularmente obtenidas para áreas geográficas locales.

De acuerdo con los conceptos vertidos en las recomendaciones internacionales (Naciones Unidas, 2008: 5-7), el propósito fundamental de los censos de población es proveer de información que contribuya a la planificación, implementación y monitoreo de las políticas públicas. La información relativa al tamaño, distribución y características de la población de un país es esencial para describir y generar un diagnóstico económico, social y demográfico, así como también para el desarrollo de programas y políticas que promuevan el bienestar de la

¹⁵ Véase <http://unstats.un.org/unsd/demographic/standmeth/principles/>

¹⁶ Para un análisis exhaustivo del rol asumido por los censos de población y viviendas en América Latina y el Caribe véase las actividades desarrolladas por el CELADE-División de Población de la CEPAL en <http://www.eclac.org/celade/>

población. El censo de población provee estadísticas básicas comparables para el país como un todo, para cada unidad local administrativa y áreas pequeñas.

El censo juega un papel esencial en materia de administración pública. Sus resultados constituyen una referencia ineludible al momento de evaluar la distribución equitativa de los servicios tales como los relativos al cuidado de la salud, los educativos y el desarrollo económico, entre otros, que los gobiernos deben asegurar a sus ciudadanos.

Asimismo, la fuente de datos censal asume en la actualidad un rol fundamental en el sistema estadístico nacional, al constituirse en el marco de las encuestas por muestreo que se aplican durante el periodo intercensal con el objetivo de evaluar las tendencias de los fenómenos socio-económicos y demográficos.

Al ser el objetivo básico del censo el generar estadísticas para áreas geográficas pequeñas sin errores de muestreo o bien con el mínimo error de este tipo, ello permite producir datos para áreas geográficas cuyas unidades difieren de aquellas de carácter exclusivamente administrativo-político, así como también procesar información para áreas focalizadas y de interés específico para una política oficial. Esta versatilidad que presenta el censo en cuanto a la posibilidad de brindar información para áreas pequeñas resulta una contribución invaluable para las políticas públicas.

Además de asegurar el conteo exhaustivo de la población, el contenido de los instrumentos de medición censal tiende a asegurar la inclusión de temas que han sido demandados como prioritarios por diversos usuarios de la información censal, en particular, por los organismos sectoriales encargados de aplicar y monitorear las políticas gubernamentales en el país. En América Latina y el Caribe, en la medida en que otras fuentes de información –tales como registros continuos o encuestas a hogares- no alcanzan a satisfacer dicho requerimiento, se incrementa la demanda de incluir nuevos temas, en cierta medida de compleja medición, en los censos de población y habitación. En efecto, debido a las múltiples deficiencias de cobertura y calidad de los datos provenientes de registros civiles, así como la limitación de las encuestas, que no permiten desagregar la información para el nivel de áreas menores o estratos de la población, hay una constante demanda a los censos por incluir preguntas adicionales a las que tradicionalmente se realizan, tanto en el cuestionario de vivienda y hogares, como en el de las personas.

Por ejemplo, de acuerdo con las recomendaciones internacionales, los países cuyos registros de estadísticas vitales son incompletos o poco confiables, con el fin de obtener **estimaciones indirectas de los niveles de fecundidad y de mortalidad** pueden incluir en sus cuestionarios censales las variables “hijos nacidos vivos”, “hijos sobrevivientes” y “defunciones en el hogar en los últimos 12 meses”. En tanto tienen menor prioridad preguntas como la edad, la fecha o la duración del primer matrimonio/unión; la edad de la madre al nacimiento del primer hijo nacido vivo, y la orfandad materna o paterna (Naciones Unidas, 2008:12). Aún para aquellos países que cuentan con sistemas completos de registro de nacimientos y defunciones, la información censal sobre “hijos nacidos vivos” les puede ser de utilidad para evaluar cuán completos son sus sistemas de registro y para estimar niveles de fecundidad de cohortes mayores. De ese modo, actualmente, a excepción de un sólo país, en todos los censos de la ronda del 2000 que se realizaron en la región se incluye el módulo con preguntas sobre fecundidad y mortalidad mediante preguntas realizadas a las mujeres que entraron en el

intervalo de edad fértil. (Tacla, 2009; Chackiel, 2009)¹⁷.

Sin embargo, es importante destacar que la información de los censos no es un buen sustituto de los datos emanados de un buen registro de estadísticas vitales. Como fuente alternativa a los registros continuos para el análisis de información de flujo, se requiere al menos de una observación retrospectiva de los acontecimientos, lo que el censo ha venido incorporando en varios casos, a pesar de las limitaciones que tiene. Además de que no hay absoluta garantía de que el censo tendrá una mejor cobertura que los registros correspondientes, se suma el problema de delimitar correctamente la ocurrencia de los hechos dentro del período de referencia y la necesidad de acudir a la memoria, a veces de muchos años, para informarlo. Ello no ocurriría de la misma manera con la inscripción en el registro civil de los hechos de interés, si ésta se hiciera dentro de los plazos establecidos (Chackiel, 2009).

Entre otras cosas, el censo, como fuente alternativa y subsidiaria de las necesidades de información sobre salud y otros tópicos, tiene limitaciones fundamentales como la falta de espacio para desarrollar temas complejos y la insuficiencia de empadronadores e informantes especializados o calificados en los temas del sector en cuestión, en este caso salud. La Organización Mundial de la Salud (OMS), en el marco de su sistema de información, reconoce que la inclusión de temas adicionales de salud en los censos sólo es posible si se trata de un pequeño número de preguntas. No cabe duda que las fuentes más apropiadas son los registros de estadísticas vitales y hospitalarias, así como las encuestas y megaencuestas especializadas en ciertas áreas de la salud. De todas maneras, debido a las insuficiencias de éstos, sobre todo en el caso de los registros administrativos, podría ser atendible la incorporación de algunas preguntas que, como se sugiere hacer en estas operaciones masivas, sean posibles de formular de una manera sencilla y de forma que no se produzcan problemas de interpretación de lo que se desea averiguar.

También es importante resaltar que hay dos temas de salud que, por su relevancia social, han sido propuestos como temas emergentes a ser incorporados en los cuestionarios censales en la región: la mortalidad materna¹⁸ y la discapacidad. Asimismo, en varios censos de la ronda de 2000 se introducen en forma menos frecuente ciertas preguntas, como la afiliación a la seguridad social o a la afiliación /asociación a una cobertura de salud, u otras preguntas, como por ejemplo el lugar de atención del parto del último nacimiento, quién lo atendió y si fue inscripto en el registro civil. Asimismo, este último aspecto se averigua en pocos casos para las muertes ocurridas en el hogar¹⁹.

¹⁷ Para un análisis detallado véase las presentaciones y documentos elaborados en ocasión del Seminario-Taller “Los Censos 2010 y la salud” llevado a cabo por el CELADE-División de Población de la CEPAL en <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/celade/agenda/4/37454/P37454.xml&xsl=/celade/tpl/p3f.xsl&base=/celade/tpl/top-bottom.xsl>

¹⁸ Para un análisis de las ventajas y limitaciones de su medición en los censos de población véase específicamente el documento presentado por Juan Chackiel en el Seminario-Taller “Los censos 2010 y la salud” en <http://www.eclac.org/celade/noticias/paginas/3/37763/ChackielSaludyCensos.pdf>

¹⁹ Para un análisis detallado véase las presentaciones y documentos elaborados en ocasión del Seminario-Taller “Los Censos 2010 y la salud” llevado a cabo por el CELADE-División de Población de la CEPAL en <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/celade/agenda/4/37454/P37454.xml&xsl=/celade/tpl/p3f.xsl&base=/celade/tpl/top-bottom.xsl> y el Seminario-Taller “Los censos de 2010 y las condiciones de vida”, implementado por el mismo organismo en <http://www.eclac.org/cgi->

La investigación sobre **discapacidad** ha sido la que ha tenido un mayor crecimiento en los censos de población, y actualmente todos los países la incluyen, y en algunos casos con más de una pregunta, por ejemplo solicitando la causa de la misma. No cabe duda que tanto en los países como en los organismos internacionales existe una fuerte demanda por incluirla en una fuente de datos como es el censo, habida cuenta de la falta de registros confiables. Quizás la limitación mayor del censo para investigar el tema radica en la poca capacitación de los empadronadores para determinar con una sola pregunta la existencia y severidad de la discapacidad. Ello ha conducido a que en un par de países se incluyera la pregunta en el módulo de preguntas dirigidas hogar, para que sirva de marco muestral, con el fin de realizar, con posterioridad, una encuesta en profundidad y con entrevistadores con los conocimientos y entrenamiento acorde a una entrevista sobre salud²⁰.

En particular, un fenómeno que ha cobrado relevancia en las últimas décadas en la región es el relativo a la **emigración** de latinoamericanos. Las restricciones de los registros de los movimientos internacionales y la ausencia de variables migratorias en forma sistemática y comparable en las Encuestas a Hogares de los países de América Latina, han llevado al uso de los censos de población para calcular el stock de inmigrantes nacidos en el extranjero que residen en cada país; para conocer los cambios en la composición de los inmigrantes por período de llegada, el retorno de nativos y las características demográficas, sociales y económicas de los inmigrantes internacionales y sus diferencias con respecto a las de la población total. La necesidad de contar con información estadística relativa a los emigrantes remite a poder investigar la magnitud y dirección de las corrientes, así como también conocer el impacto de la migración en la conformación y la dinámica de las familias y el papel de las remesas en las condiciones de vida de los hogares de origen. De hecho, en términos de medición, una vez más se considera y se discute la modalidad de incorporar preguntas en los censos de los países de origen acerca de la existencia de miembros del hogar que se encuentren en el exterior al momento del relevamiento, así como también la identificación de sus características socio-demográficas y la recepción de remesas por parte de los hogares. Su medición presenta ventajas y limitaciones²¹ pero, de hecho, estas experiencias están siendo evaluadas con vistas a elaborar recomendaciones aplicables en los futuros censos de población en la región²².

El consenso inicial pareciera estar dado a partir de considerar la relevancia que adquieren también las variables relativas a la **previsión y seguridad social**. En este caso, de acuerdo con las sugerencias de las recomendaciones internacionales, la mayoría de los países incluyen la detección de las personas jubiladas o pensionadas dentro de la población no incluida en la fuerza de trabajo (población inactiva). Ahora bien, el resto de las variables referidas al ámbito de la **salud, identidad programas o planes sociales y alimentación/nutrición**, que fueran

[bin/getProd.asp?xml=/celade/noticias/noticias/5/39775/P39775.xml&xsl=/celade/tpl/p1f.xsl&base=/celade/tpl/top-bottom.xsl](http://www.celade.org/bin/getProd.asp?xml=/celade/noticias/noticias/5/39775/P39775.xml&xsl=/celade/tpl/p1f.xsl&base=/celade/tpl/top-bottom.xsl)

²⁰ Véase por ejemplo la experiencia de Argentina a partir de la implementación de la Encuesta Nacional de Personas con Discapacidad (ENDI) 2000-2003 en http://www.indec.gov.ar/webcenso/ENDI_NUEVA/index_endi.asp

²¹ Para un análisis detallado de las mismas véase Maguid (2008).

²² La temática fue ampliamente discutida en el ámbito del CELADE-División de Población de la CEPAL y puede consultarse en http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/celade/noticias/noticias/1/34681/P34681.xml&xsl=/celade/tpl/p1f.xsl&base=/celade/tpl/top-bottom_2010.xsl

investigadas en los censos de población latinoamericanos, respondería en cierta medida a la necesidad de los países de satisfacer una demanda de información, de interés nacional y no cubierta a partir de otras fuentes de datos tales como registros continuos o encuestas a hogares.

En este último sentido, la variable “**cobertura de salud**” es la que ha sido mayormente incluida por los países de la región en sus cuestionarios de población de la Ronda 2000. También la pregunta relativa al “**uso de los servicios de salud**” ha sido investigada por algunos, en tanto uno de ellos realiza una consulta específica sólo al universo de mujeres de 15 años ó más acerca del lugar y atención del parto. Entre las preguntas relativas a la “**identidad**” de las personas figura la variable “**inscripción en el Registro Civil**” y / o a relativa a “**tenencia de documento de identidad**”. La inscripción al nacimiento y obtención del documento de identidad resulta ser en la actualidad la forma de acreditar de manera segura e indiscutible las condiciones de capacidad ciudadana de las personas. El registro de los individuos resulta imprescindible, por ejemplo, al momento de implementar un proceso electoral en el país o bien al otorgar planes o programas sociales a determinados grupos de población que viven en situación de vulnerabilidad. En este caso, éste sería un claro ejemplo del rol que cumple la información que puede ser provista por los censos de población, ante la carencia de datos que debieran ser efectivamente relevados por otra fuente de información, como por ejemplo los registros. Ante la falta de cobertura y calidad de estos últimos, el censo brinda entonces la posibilidad de cubrir ciertas falencias del Sistema Estadístico Nacional. El registro de ingresos obtenidos por las personas a partir de “**planes o programas sociales**” específicos fue incorporado como categorías de respuesta de la pregunta de ingresos incluida en algunos de los cuestionarios censales de los países. Por último, la variable relativa a investigar carencias en la “**alimentación y nutrición**” fue incluida, por ejemplo, por Colombia en su cuestionario censal de 2000.

Por otra parte, y producto de la dualidad que caracteriza a la región, cabe reflexionar también acerca de que en una amplia gama de países de la región ya se indaga sobre **acceso a computador y acceso a Internet** en el modulo correspondiente a bienes y servicios de los hogares.

Todo lo anterior, unido a la mayor democratización de los datos, facilitado por la disponibilidad de bases de microdatos al alcance de los usuarios, favorece una demanda por incluir cada vez más preguntas en el cuestionario censal. En todo caso, las recomendaciones internacionales establecen como criterio el evitar incorporar preguntas que atenten contra la ética y la privacidad, o que pongan en riesgo la continuación de la entrevista y, en todo caso, someter las nuevas propuestas a pruebas de terreno, previo a su incorporación (Naciones Unidas, 2008: 109).

Sin embargo, el censo resulta ser un operativo sumamente costoso para el actual contexto de restricción presupuestaria y financiera global. A pesar de ello, si por ejemplo cuatro países de la región no implementaron sus censos durante la década de 1990, ese número disminuyó a tan sólo uno (que aplicó la metodología del conteo de población) para la Ronda de Censos 2000. De hecho, a pesar de los problemas de ejecución por crisis de índole económica, que se detectan en torno a la realización de los censos, los países de la región han optado más por postergar su realización pero implementarlos de todos modos. En torno al período del Bicentenario, el censo de población se constituye en la fuente de datos estadísticos socio-demográficos primordial para los países de América Latina y el Caribe.

Conclusiones

Siempre haciendo gala de la ya tradicional ambivalencia regional, la demanda de información válida y oportuna se incrementa día a día y la alternativa utilizada hasta el momento radica en que los cuestionarios censales continúen incluyendo nuevos y más temas emergentes, estén siendo o no captados por otras fuentes de información. De esta manera, se continúan complejizando las actividades relativas a la capacitación de los recursos humanos del censo, aquellas atinentes al análisis de evaluación de consistencia y calidad de la información, así como también se incrementan las demandas de difundir información en oportunidad, aumentándose los costos de procesamiento y el costo final del censo. De esta manera, ¿se está haciendo una aplicación adecuada de los recursos presupuestarios y financieros con que cuentan los sistemas estadísticos nacionales?

De hecho, la sistematización de los resultados presentados remiten a diversos planteamientos oportunamente realizados tanto por instituciones nacionales como internacionales de la región. Sin embargo, ella intenta despertar el interés en torno a la imperiosa necesidad de generar cambios en las principales fuentes de información socio-demográfica, mostrando tanto los logros alcanzados como las limitaciones actualmente vigentes en torno a la producción de datos estadísticos en la región.

Entre las principales conclusiones que se deducen del desarrollo expuesto hasta el momento es posible precisar las siguientes:

¿Qué tenemos?

➤ **Rol protagónico asumido por el censo de población en los países latinoamericanos**

- ◆ En América Latina y el Caribe se rescata el esfuerzo de los países por contribuir con estadísticas censales confiables y oportunas relativas a la medición de fenómenos complejos, que bien podrían ser mejor obtenidas a partir de registros continuos o encuestas, pero que necesariamente requieren ser contempladas en el censo al no contarse hasta el momento con registros confiables relativos.
- ◆ En la medida en que las deficiencias propias de las región hacen que registros continuos y encuestas a hogares no alcancen a satisfacer estos requerimientos de información, los censos de población se visualizarían entonces como una fuente de datos factible de incluir nuevos temas, en cierta medida de compleja medición, en sus cuestionarios censales.
- ◆ En muchos países de la región, la fuente censal representa, en cierto sentido, prácticamente la única fuente de datos del sistema estadístico nacional, proveyendo información imprescindible no sólo para la planificación y desarrollo, sino también para la evaluación de los programas sectoriales aplicados en el país.
- ◆ El déficit de la información estadística que se demanda se está tratando de suplir mediante iniciativas aisladas, asistemáticas y una cierta dispersión de recursos económicos.

¿Qué nos falta?

➤ **El Censo como parte de un sistema integrado de fuentes de datos**

- ◆ Concebido como un sistema de fuentes de información en el que cada una de ellas manifiesta en su propia naturaleza tanto ventajas como limitaciones, el diseño del sistema

estadístico debería ser concebido desde una visión integral respecto de la información que brindan otras fuentes de datos sociodemográficos. De este modo se buscaría lograr una mayor complementariedad y evitar superposiciones con otros relevamientos del sistema estadístico nacional, con la finalidad de reducir costos y permitir un uso más eficiente de los datos de diferentes fuentes.

- ◆ Resta articular fuentes de distinto carácter, compatibilizar y maximizar la explotación de la información que ya se produce.
- ◆ Falta una estrategia regional coordinada que tenga como objetivo generar la tríada de información requerida por el sistema integrado de información estadística.

¿Cómo enfrentar el desafío?

➤ **Promover la generación y monitoreo de un sistema integrado de información estadística**

La Conferencia Estadística de las Américas (CEA) en el marco de la División de Estadística de las Naciones Unidas es posible que pueda convertirse en el ámbito de intercambio y discusión en esta materia, con el fin de promover el desarrollo y mejoramiento de las estadísticas nacionales y su comparabilidad internacional, teniendo en cuenta las recomendaciones de la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas.

La posibilidad de ir concretando los logros en materia de producción estadística diferirá entre los diversos países que integran la región, al depender del diverso estadio o punto de partida en el que cada uno se encuentra, la diversa organización política, la institucionalidad de los sectores públicos y las características de los respectivos aparatos estadísticos nacionales.

La alternativa concreta radicaría en proponer una instancia de convenio internacional y regional, que inste a los países a comprometerse en generar y mejorar su sistema integrado de información estadística. La propuesta giraría en torno de plantear ciertas metas y objetivos comunes a alcanzar en determinado momento de las décadas futuras, relacionadas con la cobertura, calidad e integración de las fuentes de datos estadísticos, así como también pautar el seguimiento de esta etapa de trabajo, a partir de consensuar indicadores específicos que permitan monitorear los avances realizados en materia de producción estadística en la región.

Tal vez, la celebración del “Día Mundial de la Estadística”, establecida para el 20 de octubre de 2010 por resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas en junio de este año, se constituya en un evento generador de nuevas acciones en pos de superar los desafíos que en materia de fortalecimiento de los sistemas estadísticos nacionales todavía subsisten en la América Latina y el Caribe durante un periodo particular para la región como es el del Bicentenario.

BIBLIOGRAFIA

- Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)- División de Población, CEPAL, Naciones Unidas América Latina (2005): *Lecciones Aprendidas de los Censos de Población de la Ronda 2000 Principales resultados derivados de la encuesta dirigida a Oficinas de Estadística en el año 2003* Proyecto BID-CELADE/CEPAL, ATN/SF-7384-RG: "Difusión y utilización de los censos de la ronda de 2000". Este documento fue elaborado por Odette Tacla Chamy, en su calidad de consultora del Proyecto. Disponible en <http://www.eclac.org/celade/noticias/documentosdetrabajo/1/24371/encuesta-lecciones.pdf>

- Cecchini, Simona (2005). *Indicadores sociales en América Latina y el Caribe*. CEPAL-Serie Estudios estadísticos y prospectivos 34. Santiago de Chile.
- CEPAL-CELADE (2008). *Tendencias demográficas y protección social en América Latina y el Caribe*. Serie Población y Desarrollo 82. Santiago de Chile. Disponible en <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/33075/lc12864-P.pdf>
- CEPAL Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2009). “Informe sobre el desarrollo de las estadísticas oficiales en América Latina y el Caribe”. * Documento borrador preparado por la CEPAL para comentarios de los delegados a la Quinta reunión de la Conferencia Estadística de las Américas de la CEPAL. Bogotá-Colombia, 10 al 13 de agosto. Disponible on line.
- CEPAL (2010). *Panorama Social de América Latina 2009*. Santiago de Chile. Disponible on line.
- Del Popolo, Fabiana (2000) “Encuesta sobre la experiencia censal en aspectos conceptuales. Informe preliminar” (en CEPAL-CELADE (2000). *América Latina: aspectos conceptuales de los censos del 2000*. Serie Manuales. Santiago de Chile).
- Feres, J.C. y F. Medina (2001), *Hacia un sistema integrado de encuestas de hogares en los países de América Latina*. Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos, No. 1, CEPAL, Santiago de Chile.
- Huenchan, Sandra (2009) *Envejecimiento, derechos humanos y políticas públicas*. CEPAL, Santiago de Chile.
- Macadar, Daniel (2008). “La experiencia de captación de la migración internacional en las Encuesta de hogares ampliada en respuesta a la ausencia del censo y al peso del tema en la agenda pública: el caso de Uruguay” (en Seminario-Taller “Los Censos de 2010 y la migración interna, internacional y otras formas de movilidad territorial”. Santiago de Chile-Chile, 10 al 12 de diciembre).
- Maguid, Alicia (2008). “La investigación de la emigración internacional a través de los censos en países de origen: evaluación de resultados y recomendaciones” (en Seminario-Taller “Los Censos de 2010 y la migración interna, internacional y otras formas de movilidad territorial”. Santiago de Chile-Chile, 10 al 12 de diciembre).
- Massé, Gladys (2009). “Indicadores de protección social a partir de la fuente censal”. (en CEPAL-CELADE, Seminario-Taller “Los Censos de 2010 y la salud”. Santiago de Chile-Chile, 2 al 4 de noviembre).
- NACIONES UNIDAS (2008) “Principles and recommendations for population and housing censuses. Revision 2. Nueva York.
- Página web del CELADE-División de Población de la CEPAL
- Página web de la CEPAL
- Página web de la OPS
- Páginas web de los Oficinas Nacionales de Estadística de América Latina y el Caribe.