

# Aspectos conceptuales de los censos de población y vivienda

Desafíos para la definición de contenidos incluyentes en la ronda 2020

# Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.



[www.cepal.org/es/publications](http://www.cepal.org/es/publications)



[www.cepal.org/apps](http://www.cepal.org/apps)

# Aspectos conceptuales de los censos de población y vivienda

Desafíos para la definición de contenidos  
incluyentes en la ronda 2020



Este documento fue elaborado por el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en el marco de las actividades del Programa Bianual del Grupo Censos de la Conferencia Estadística de las Américas y del Programa Regional de la CEPAL y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA); se contó con la colaboración de la División de Desarrollo Social de la CEPAL y con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). La preparación del documento estuvo a cargo de Fabiana Del Popolo, Jefa del Área de Análisis Demográfico e Información en Población del CELADE-División de Población de la CEPAL, y María Cecilia Villarroel, asistente de investigación del Centro. Se contó con la colaboración de Margarita Ortiz Caripán, Consultora del Centro. El documento reúne los resultados del Seminario del mismo nombre, realizado en noviembre de 2018 en Santiago, y las contribuciones elaboradas por especialistas del CELADE-División de Población de la CEPAL y de los países de la región que participaron en las diferentes sesiones.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Los límites y los nombres que figuran en los mapas incluidos en este documento no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Publicación de las Naciones Unidas  
ISSN: 1680-9041 (versión electrónica)  
ISSN: 1680-9033 (versión impresa)  
LC/TS.2019/67  
Distribución: L  
Copyright © Naciones Unidas, 2019  
Todos los derechos reservados  
Impreso en Naciones Unidas, Santiago  
S.19-00856

Esta publicación debe citarse como: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Aspectos conceptuales de los censos de población y vivienda: desafíos para la definición de contenidos incluyentes en la ronda 2020", *serie Seminarios y Conferencias*, N° 94 (LC/TS.2019/67), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2019.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Publicaciones y Servicios Web, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

## Índice

Resumen .....	11
I. Antecedentes y justificación .....	13
A. Objetivos.....	15
B. Participantes y metodología de trabajo.....	15
II. Desarrollo del seminario.....	17
A. Palabras inaugurales.....	17
B. Aspectos generales sobre los censos de población y vivienda y el uso de nuevas tecnologías.....	22
C. Características de los hogares y las familias.....	26
D. Acceso a tecnologías de la información y la comunicación.....	29
E. Aspectos de la ciudadanía medidos en los censos de población y vivienda .....	32
F. La inclusión de las personas con discapacidad .....	35
1. La mirada mundial y regional.....	35
2. Las experiencias nacionales .....	38
3. Perspectivas de la academia y de la sociedad civil sobre las preguntas censales y el uso de esta información .....	41
4. Trabajo en grupo para definir recomendaciones y sus resultados .....	43
G. La inclusión de las personas pertenecientes a pueblos indígenas y afrodescendientes.....	44
1. La inclusión de pueblos indígenas y afrodescendientes en los censos: panorama regional y experiencias nacionales.....	44
2. La participación de los pueblos indígenas y afrodescendientes en los censos y su uso para la incidencia en políticas.....	47
H. La identificación y medición de los desplazamientos diarios de las personas .....	50

I.	Orientación sexual e identidad de género.....	53
J.	Consideraciones finales .....	57
III.	Hogar y familia.....	59
A.	Hogares y familias en América Latina: el aporte de los censos y la experiencia regional con miras a la ronda 2020 .....	59
1.	Introducción y objetivos.....	59
2.	Antecedentes y justificación .....	60
3.	Aspectos metodológicos: recomendaciones internacionales y la experiencia regional .....	65
4.	Revisión de los cuestionarios censales: la experiencia regional y las recomendaciones internacionales .....	67
5.	Principales hallazgos .....	81
6.	Algunos resultados censales.....	82
7.	Usos de la información.....	87
8.	Conclusiones y recomendaciones.....	89
	Bibliografía .....	91
B.	Experiencia de Costa Rica en el abordaje del tema de hogar y familia en los censos nacionales de población y vivienda .....	94
1.	Introducción.....	94
2.	Ronda 2010: cambio e innovación en el abordaje de los hogares y las familias .....	94
3.	Datos con base en las incorporaciones de la ronda 2010 .....	96
4.	Ronda 2020: consolidación y nuevos retos.....	98
5.	Consideraciones finales.....	99
	Bibliografía .....	99
C.	Estructura y composición de los hogares uruguayos: censos 2011.....	100
1.	Introducción.....	100
2.	Aspectos generales de los censos de 2011 .....	100
3.	Núcleo temático hogar y familia en los censos 2011.....	102
4.	Los hogares uruguayos: estructura y composición.....	103
5.	Usos de la información.....	114
	Bibliografía .....	114
IV.	Acceso a tecnologías de la información y la comunicación (TICs).....	115
A.	Una mirada regional al acceso y tenencia de tecnologías de la información y comunicaciones a partir de los censos .....	115
1.	Introducción.....	115
2.	Antecedentes y justificación .....	117
3.	Recomendaciones internacionales y regionales .....	117
4.	Aspectos conceptuales y metodológicos.....	120
5.	Revisión de las boletas censales de las décadas de 2000 y 2010.....	122
6.	Principales hallazgos: penetración de bienes TICs a nivel de hogar.....	124
7.	Principales hallazgos: penetración de bienes TICs a nivel de personas.....	130
8.	Conclusiones y recomendaciones.....	134
	Bibliografía .....	135

B.	Las tecnologías de la información y la comunicación (TICs) y los censos de población y viviendas .....	135
1.	Antecedentes de los censos nacionales .....	135
2.	Importancia de los censos como fuente de medición de las tecnologías de la información y la comunicación .....	135
3.	Preguntas para captar datos sobre TICs en el Paraguay .....	136
4.	Disponibilidad de datos sobre TICs - Algunos resultados .....	139
	Bibliografía .....	141
C.	Experiencia de Costa Rica en el acceso a tecnologías de la información y la comunicación (TICs).....	141
1.	Introducción .....	141
2.	Importancia del tema en contexto costarricense .....	142
3.	Las TICs en los censos de 2000 y 2011.....	143
4.	Resultados.....	145
5.	Potencialidades .....	147
6.	Consideraciones finales.....	149
	Bibliografía .....	149
V.	Aspectos de la ciudadanía medidos en los censos de población .....	151
A.	Aspectos sobre la ciudadanía en los censos de América Latina: experiencias y desafíos para su inclusión en la ronda 2020 .....	151
1.	La importancia del tema .....	151
2.	Antecedentes sobre la calidad de los registros.....	153
3.	La inclusión de preguntas en los censos y las recomendaciones vigentes .....	154
4.	La experiencia regional de las últimas décadas .....	155
5.	Potencialidades y uso de la información censal para el seguimiento de la Agenda 2030 y los acuerdos regionales.....	166
6.	Principales hallazgos .....	174
7.	Consideraciones finales.....	175
	Bibliografía .....	176
B.	Medición de variables de ciudadanía mediante los censos en el Ecuador: ¿oportunidad para validar las estadísticas vitales y la identidad? .....	177
1.	Introducción .....	177
2.	Variables investigadas en el censo de 2010.....	178
3.	Principales resultados de la información censal 2010 .....	180
4.	Estadísticas generadas mediante el uso de los registros administrativos.....	184
5.	Introducción de variables de ciudadanía en otras operaciones estadísticas durante el período intercensal (estadísticas vitales y encuestas de hogares).....	187
6.	Evolución del registro de nacimientos y defunciones.....	188
7.	Variables propuestas para la medición de la inscripción en el registro civil y tenencia de la cédula de identidad en el Censo de Población y Vivienda 2020.....	191
8.	Conclusiones .....	194
	Bibliografía .....	195

VI.	La inclusión de las personas con discapacidad .....	197
A.	La medición de la discapacidad en los censos de población:	
	una cuestión de derechos humanos con miras a los censos de 2020 .....	197
	1. Antecedentes y justificación .....	197
	2. Aspectos conceptuales y metodológicos.....	198
	3. Recomendaciones internacionales y regionales.....	202
	4. La experiencia regional de las últimas décadas.....	205
	5. Principales hallazgos de los resultados sobre personas con discapacidad en los censos de población de las décadas de 2000 y 2010.....	219
	6. Potencialidades y uso de la información censal .....	223
	7. Conclusiones y recomendaciones.....	224
	Bibliografía .....	229
B.	Medición de la discapacidad en el Perú .....	231
	1. Importancia de la medición de la discapacidad.....	231
	2. Definición de la discapacidad y criterios para su medición .....	231
	3. Experiencia censal sobre la medición de la discapacidad en el Perú .....	232
	4. Principales resultados de la medición de la discapacidad según el último censo realizado en el Perú.....	236
	5. Otros estudios sobre la discapacidad en el Perú.....	239
	6. Potencialidades de la incorporación de la medición de la discapacidad.....	241
	7. Avance en la implementación de programas y políticas con base en la información recopilada sobre discapacidad en el Perú.....	242
	8. Retos relacionados con la medición de la discapacidad al 2020.....	244
	Bibliografía .....	244
C.	Identificación de la población con discapacidad en la Argentina: aprendizajes y desafíos hacia la ronda censal 2020 .....	245
	1. Introducción.....	245
	2. Antecedentes conceptuales en la medición de discapacidad.....	246
	3. Recomendaciones internacionales para la medición de discapacidad en censos de población.....	247
	4. Antecedentes en la medición de discapacidad en la Argentina .....	249
	5. Evaluación de la medición de la discapacidad en el censo de 2010 .....	251
	6. Hacia la ronda censal 2020 .....	255
	7. Desafíos en la medición de discapacidad hacia la ronda censal 2020.....	261
	8. Propuesta de <i>set</i> de preguntas para la segunda prueba piloto de la ronda censal 2020 .....	263
	9. Reflexiones finales .....	264
	Bibliografía .....	265
D.	La medición de la discapacidad en México en los censos de población y vivienda.....	266
	1. Introducción .....	266
	2. Antecedentes conceptuales.....	267
	3. Breve historia de los resultados censales en materia de discapacidad en México.....	268
	4. La medición de la discapacidad en los censos de 2000 y 2010.....	269

5.	Rumbo al censo de 2020 .....	272
6.	Resultados.....	275
7.	Conclusiones.....	277
	Bibliografía .....	278
E.	La importancia del modo de formular las preguntas y opciones de respuesta en los censos de población: el caso de la discapacidad .....	279
1.	Antecedentes .....	279
2.	Definiciones y criterios de medición.....	280
3.	¿Por qué incluir este tema en el censo? .....	281
4.	La experiencia del Brasil .....	282
5.	Consenso de Montevideo y la Agenda 2030.....	296
6.	Conclusiones.....	299
	Bibliografía .....	299
VII.	La inclusión de los pueblos indígenas y afrodescendientes.....	303
A.	La inclusión de los pueblos indígenas y afrodescendientes en los censos de población y vivienda: avances y desafíos para la ronda 2020.....	303
1.	Antecedentes: ¿por qué y para qué incluir la identificación de pueblos indígenas y afrodescendientes en los censos?.....	303
2.	¿Quiénes son los pueblos indígenas y afrodescendientes?.....	305
3.	Las recomendaciones internacionales y regionales.....	307
4.	El balance censal de los últimos años .....	308
5.	Resultados censales de la autoidentificación: hallazgos y advertencias.....	322
6.	Reflexiones finales .....	329
	Bibliografía .....	330
B.	Limites e alcances para la definición temática del censo de la ronda 2020 en Brasil: una mirada para la cuestión étnica.....	332
1.	Pertencimiento étnico-indígena .....	336
2.	Pertencimiento étnico-quilombola.....	337
3.	Integração de dados do censo 2020 com bases de dados externas.....	339
4.	Testes, provas piloto e censo experimental.....	339
5.	Conclusões.....	348
	Bibliografía .....	348
C.	Medición de pueblos indígenas y afrodescendientes: Censo de Población y Vivienda 2017 .....	349
1.	Contexto general .....	349
2.	Batería de preguntas incluida en el Censo de Población y Vivienda 2017.....	350
3.	Contexto para la medición de afrodescendientes .....	351
4.	Metodología de la codificación del censo de 2017.....	354
5.	Resultados del censo de 2017 .....	358
6.	Desafíos para el próximo censo de población y vivienda .....	362
	Bibliografía .....	362

D.	Retos y oportunidades para la inclusión del enfoque diferencial étnico en los procesos censales: consulta, operación y apropiación de la información.....	363
1.	Introducción .....	363
2.	Marco político-institucional de la consulta previa al censo de 2018 de Colombia .....	364
3.	Características de la consulta. Etapas de participación indígena y hoja de ruta acordada entre los pueblos indígenas y el DANE .....	365
4.	Descripción de consensos y disensos en cada una de las etapas de la consulta.....	367
5.	Algunos aspectos positivos o negativos que pueden influir en los resultados censales .....	371
6.	A modo de conclusiones: lecciones aprendidas, desafíos y recomendaciones para mejorar la incorporación del enfoque diferencial étnico.....	372
	Bibliografía .....	373
E.	El pueblo afroperuano y el censo de 2017 .....	374
1.	Introducción .....	374
2.	El censo y las estadísticas.....	374
3.	Desafíos en el censo de 2017.....	376
4.	El censo de 2017 y la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO).....	379
5.	Estrategias de acción frente al censo de 2017 .....	382
6.	De las alianzas .....	382
7.	Campañas de sensibilización.....	383
8.	Reflexiones.....	383
9.	Conclusiones .....	385
	Bibliografía .....	386
F.	Inclusión, participación y diversidad: el caso de los censos indígenas del Paraguay.....	386
1.	Introducción .....	386
2.	Antecedentes históricos de los pueblos indígenas en el Paraguay .....	388
3.	Objetivo y metodología de los censos indígenas de 2002 y 2012.....	390
4.	Interpretaciones culturales del censo .....	392
5.	Definiciones utilizadas en los censos indígenas.....	394
6.	Instrumentos para el empadronamiento en los censos indígenas 2002 y 2012 .....	395
7.	Aspectos resaltantes del cuestionario comunitario 2012 .....	396
8.	Inclusión de la diversidad lingüística de los pueblos indígenas en la etapa de difusión del censo .....	400
9.	Elaboración de materiales acordes a la diversidad de los pueblos indígenas y difusión a escalas local y nacional.....	400
10.	Capacitaciones con diversidad lingüística y enfoque intercultural .....	401
11.	Resultados finales 2002 difundidos en lenguas indígenas .....	402
12.	Los pueblos indígenas en el Paraguay hoy .....	403
13.	Datos sobre pueblos indígenas y su uso para las políticas públicas .....	405
14.	Conclusiones .....	407
	Bibliografía .....	407

VIII.	La identificación y medición de los desplazamientos diarios de las personas .....	409
A.	La medición de la movilidad cotidiana, en particular al trabajo, mediante censos: experiencia global y regional y sus lecciones para la ronda de censos de 2020 en América Latina .....	409
1.	Introducción .....	409
2.	Definición y medición de la movilidad cotidiana.....	411
3.	Recomendaciones internacionales .....	413
4.	La experiencia regional.....	416
5.	Otras fuentes y su relación con el censo.....	417
6.	Potencialidades y usos de la información censal sobre movilidad cotidiana.....	418
7.	La información censal: resultados, hallazgos básicos y cautelas.....	420
8.	Síntesis, conclusiones y desafíos .....	427
9.	Síntesis de las preguntas sobre movilidad cotidiana para trabajar y estudiar incluidas en los censos de las décadas de 2000 y 2010 de América Latina y ejemplos de países desarrollados.....	429
	Bibliografía .....	438
B.	La medición de los desplazamientos de las personas en México, en los censos de población y vivienda .....	438
1.	Introducción .....	439
2.	La medición de la movilidad cotidiana en México.....	440
3.	Utilidad temática.....	442
4.	Resultados sobre la movilidad cotidiana a partir del Censo de Población y Vivienda 2010 y de la Encuesta Intercensal 2015.....	445
5.	Rumbo al censo de 2020 .....	448
6.	Conclusiones .....	451
	Bibliografía .....	451
C.	Cuba: movimiento pendular por municipios de la población ocupada según el censo de 2012.....	452
1.	Resumen.....	452
2.	Introducción.....	453
3.	La medición de la movilidad pendular de la población ocupada.....	454
4.	La expresión territorial de la movilidad pendular de la población ocupada por sexos según provincias.....	458
5.	La matriz de corrientes de población residente ocupada que se desplaza de manera cotidiana entre provincias de procedencia y destino .....	462
6.	Resumen de los indicadores de los movimientos cotidianos interprovinciales de la población residente ocupada a nivel provincial.....	466
7.	Principales características de la población ocupada que se desplaza para trabajar dentro y fuera de su provincia de residencia .....	467
8.	La Habana. La movilidad pendular o cotidiana de la población residente ocupada en sus municipios .....	469
9.	La representación cartográfica de la movilidad cotidiana o pendular de la población residente ocupada en los municipios del país .....	470
10.	Conclusiones .....	471
	Bibliografía .....	471

IX.	Orientación sexual e identidad de género .....	473
A.	La invisibilidad estadística de la diversidad sexual y de género en los censos latinoamericanos: experiencias y algunas recomendaciones frente a la ronda censal 2020 .....	473
1.	Introducción .....	473
2.	Antecedentes y justificación .....	475
3.	Aspectos conceptuales .....	482
4.	Recomendaciones regionales e internacionales .....	486
5.	La experiencia regional e internacional de las últimas décadas.....	487
6.	Conclusiones y algunas recomendaciones .....	506
	Bibliografía .....	507
B.	La visibilización de la diversidad sexual y de género en la estadística mexicana .....	510
1.	Introducción .....	510
2.	La orientación sexual y la identidad de género en el contexto de los derechos humanos .....	511
3.	La pertinencia de la información estadística sobre orientación sexual e identidad de género como herramienta de visibilización.....	512
4.	La orientación sexual e identidad de género en los censos: desafíos y aprendizajes.....	514
5.	Reflexiones a partir de algunas experiencias recientes en México .....	519
6.	Reflexiones finales .....	523
	Bibliografía .....	525
C.	Nuevas realidades, nuevas demandas: desafíos para la medición de la identidad de género en el censo de población.....	526
1.	Introducción .....	526
2.	Antecedentes internacionales .....	527
3.	Antecedentes en América Latina y el Caribe .....	529
4.	Marco normativo en la Argentina.....	530
5.	Antecedentes en la medición identidad de género en la Argentina .....	531
6.	Del concepto identidad de género a la medición en las estadísticas públicas.....	534
7.	Desafíos en la medición de la identidad de género hacia la ronda censal 2020 .....	536
8.	Hacia la ronda censal 2020 .....	538
9.	Reflexiones finales .....	540
	Bibliografía .....	541
	Anexos.....	545
	Anexo 1 .....	546
	Anexo 2.....	554
	Serie Seminarios y Conferencias: números publicados .....	557

## Resumen

Los países de América Latina y el Caribe han dado inicio a la ronda de censos de población y vivienda 2020, con lo cual un aspecto central es la definición de las temáticas que deberían incluirse. Junto con las variables básicas de la dinámica demográfica —que deben estar presentes en todo censo— en cada ronda se revisan las necesidades y demandas que existen en el país, se busca un equilibrio respecto a qué incluir y cómo hacerlo, y se presta atención a las recomendaciones y comparabilidad internacional. Así, los censos se van adaptando y modificando paulatinamente según los cambios sociales y políticos.

De esta manera, en los últimos años se ha constatado una creciente demanda de identificación de la población indígena y afrodescendiente, aquella con discapacidad y de la comunidad LGTBIQ, además de información referente al uso de tecnologías de la información y la comunicación (TICs), la movilidad cotidiana, entre otros. En los censos de la ronda 2010 ya se observó un avance en estos asuntos; sin embargo es preciso revisar la experiencia regional, con el fin de identificar los alcances y desafíos para la nueva década de censos que se avecina.

Este documento contiene los principales resultados del seminario “Aspectos conceptuales de los censos de población y vivienda: desafíos para la definición de contenidos incluyentes en la ronda 2020”, realizado en Santiago de Chile del 6 al 8 de noviembre de 2018. El evento fue organizado por el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en conjunto con el Grupo de Trabajo sobre Censos de la Conferencia Estadística de las Américas (CEA-CEPAL) y con la colaboración de la División de Desarrollo Social de la CEPAL y el apoyo del Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El seminario tuvo por objetivo contribuir en la definición de contenidos censales acordes a las nuevas realidades y demandas sociales de la región, para ser considerados en la ronda de censos 2020.

Tras la presentación de los antecedentes y objetivos del evento en el primer capítulo, el segundo resume las ponencias presentadas en cada una de las sesiones del seminario, así como también las consideraciones y recomendaciones derivadas de los debates. El tercer capítulo, en tanto, contiene los documentos de referencia de las sesiones del seminario –que brindan una mirada regional sobre cada tema– y las contribuciones escritas por las y los expositores de las diferentes sesiones. En los anexos se incluyen la agenda y la lista de participantes.

## I. Antecedentes y justificación

Existe consenso acerca de que los censos de población y vivienda constituyen una fuente de información primordial dentro del sistema estadístico nacional. Por su carácter universal, es la única fuente que brinda información sobre la magnitud de la población de un país y su distribución en el territorio, permitiendo además cuantificar determinados fenómenos como la migración interna e internacional. Adicionalmente, los censos posibilitan la visibilización de grupos poblacionales específicos, brindan los marcos muestrales para las encuestas de hogares que periódicamente realizan los países y constituyen el marco para otros estudios en profundidad.

La información que ofrece el censo y sus derivados directos, como las estimaciones y proyecciones de población, es utilizada por un sinnúmero de sectores de la sociedad tanto gubernamentales —en particular como insumo para la planificación y las políticas públicas— como por el mundo académico, las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado.

Junto con lo anterior, en América Latina y el Caribe los censos de población y vivienda cobran particular importancia por las debilidades que aún persisten en los sistemas estadísticos respecto a otras fuentes de datos, tal como ocurre en algunos países de la región, por ejemplo, respecto a los registros de nacimientos y defunciones. Si bien el censo no reemplaza a las fuentes idóneas para medir determinados fenómenos demográficos, sociales y económicos, contribuye a paliar en parte la disponibilidad de información de tales fenómenos. Además, aporta significativamente en la medición de las desigualdades que experimentan diferentes grupos poblacionales, lo cual adquiere gran relevancia en una de las regiones más desiguales del mundo.

Dada la magnitud y exhaustividad del operativo censal y los recursos que este demanda, las recomendaciones internacionales establecen que los censos se realicen cada 10 años, en el entendido además de que deben articularse en un sistema integrado de estadísticas nacionales junto a otras fuentes de datos. Asimismo, se recomienda que la temática censal se circunscriba a dar respuesta a las preguntas más básicas: ¿cuántos somos? ¿quiénes somos? en términos de edad,

sexo, educación y otras características cruciales; ¿dónde vivimos? en términos de la localización geográfica y de las características del entorno y la vivienda. De allí que los censos suelen ser presentados como una “fotografía” de la sociedad de un país en un momento dado.

Sin perjuicio de lo anterior, en las últimas décadas los censos se han convertido en una herramienta muy potente para romper con el silencio estadístico de grupos históricamente excluidos, los cuales se han movilizado y ejercido una fuerte presión para ser visibilizados en estos operativos en el marco de los nuevos contextos sociopolíticos y los avances en el reconocimiento de derechos; tal es el caso de los pueblos indígenas y afrodescendientes y de las personas con discapacidad. De esta manera, la respuesta a ¿quiénes somos? se ha ido adecuando a la necesidad de una ampliación de la ciudadanía, conforme a los nuevos estándares de derechos humanos.

En esta misma línea, los cambios sociales y tecnológicos conllevan la necesidad de una revisión sistemática del contenido censal, desde las definiciones conceptuales de las dimensiones a considerar hasta la formulación de las preguntas y las categorías de respuesta a incluir. Todo ello acorde a la realidad de cada país y, al mismo tiempo, estableciendo consensos mínimos regionales e internacionales para la comparabilidad estadística. Es así como en las últimas rondas censales se han debatido y establecido acuerdos en torno a la incorporación de los enfoques de género y étnico-racial, y se ha ido incluyendo la medición de determinados fenómenos, tales como la movilidad cotidiana y el acceso a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

En vista de lo expuesto, y dado que se ha iniciado la ronda de censos 2020, es oportuno realizar una revisión de los contenidos censales a la luz de los actuales desafíos sustantivos que enfrentan los países de la región para lograr la igualdad en la diversidad. De esta manera, y dando seguimiento a las actividades que está desarrollando el CELADE-División de Población de la CEPAL, en conjunto con el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y el Grupo de Trabajo sobre Censos de la Conferencia Estadística de las Américas (CEA-CEPAL), para prestar apoyo a los censos de población y vivienda, se propuso la realización de un seminario, el tercero de un ciclo anual iniciado en 2016<sup>1</sup>. En esta ocasión, se cuenta además con la colaboración sustantiva de la División de Desarrollo Social de la CEPAL y con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Los aspectos conceptuales considerados para la discusión en este seminario se centraron en asuntos de inclusión más reciente en los censos, que aún requieren de una mayor reflexión respecto a qué medir y cómo medir en el contexto de las nuevas realidades sociales y de los avances tecnológicos. Estos son: familia, tecnologías de la información y la comunicación, ciudadanía, discapacidad, pueblos indígenas, poblaciones afrodescendientes, movilidad cotidiana y orientación sexual e identidad de género.

---

<sup>1</sup> El primer seminario del ciclo fue “Los censos de la ronda 2020: potencialidades y desafíos frente a los Objetivos de Desarrollo Sostenible y al Consenso de Montevideo en el marco de la Agenda 2030”, llevado a cabo en la Ciudad de Panamá del 22 al 24 de noviembre de 2016, y el segundo “Experiencias, buenas prácticas y desafíos para los sistemas estadísticos nacionales de los países de América Latina frente a la ronda de censos de población y vivienda de 2020”, el cual tuvo lugar en Santiago de Chile del 27 al 29 noviembre de 2017. Véanse más detalles [en línea] <https://www.cepal.org/es/eventos/censos-la-ronda-2020-potencialidades-limitaciones-frente-objetivos-desarrollo-sostenible-la> y <https://www.cepal.org/es/eventos/experiencias-buenas-practicas-desafios-sistemas-estadisticos-nacionales-paises-america>, respectivamente.

## A. Objetivos

El objetivo general del seminario fue contribuir en la definición de contenidos censales acordes a las nuevas realidades y demandas sociales de la región, para ser considerados en la ronda de censos 2020. En lo específico se pretendió:

1. Actualizar el estado del arte acerca de cómo los países de la región han asumido los desafíos de los cambios sociales y la inclusión en los censos de población y vivienda de nuevas demandas de información, respecto a los siguientes temas: familia, tecnologías de la información y la comunicación, ciudadanía, discapacidad, pueblos indígenas, poblaciones afrodescendientes, movilidad cotidiana y orientación sexual e identidad de género.
2. Examinar, analizar y debatir acerca de cómo los países han recabado información sobre los asuntos mencionados, a la luz de las recomendaciones internacionales y regionales vigentes.
3. Establecer consensos en torno al alcance de los censos para obtener información sobre los temas tratados y su armonización e integración con fuentes de datos complementarias dentro de los sistemas estadísticos nacionales.
4. Establecer líneas de recomendaciones técnicas en torno a aspectos conceptuales y metodológicos de los temas tratados para ser considerados en la ronda censal 2020, con miras a contribuir en el mejoramiento de la calidad de la información y la comparabilidad regional.

## B. Participantes y metodología de trabajo

El seminario se realizó en la sede de la CEPAL, Santiago de Chile, del 6 al 8 de noviembre de 2018. Asistieron representantes gubernamentales, miembros de organizaciones indígenas, afrodescendientes, personas con discapacidad, organizaciones de la sociedad civil, académicos y académicas. Se contó igualmente con la participación de representantes de agencias internacionales relacionadas con estas materias de 19 países de la región, así como también de representantes del CELADE y el UNFPA (véase el anexo 2).

La agenda del seminario se organizó considerando los siguientes temas:

- Hogar y familia
- Tecnologías de la información y la comunicación (TICs)
- Ciudadanía
- Discapacidad
- Pueblos indígenas y afrodescendientes
- Movilidad cotidiana
- Orientación sexual e identidad de género

Cada sesión inició con una presentación a cargo del CELADE, para brindar un panorama regional sobre el tema a tratar, siguió con exposiciones a cargo de especialistas provenientes de las oficinas de estadística y otros(as) invitados(as), y finalizó con comentarios y debates de acuerdo con lo establecido en el programa (véase el anexo 1).



## II. Desarrollo del seminario

### A. Palabras inaugurales

El seminario inició con las palabras de Paulo Saad, Director del CELADE, dando la bienvenida a los presentes en nombre de la Secretaria Ejecutiva y agradeciendo la asistencia al evento para analizar y debatir en torno a la ronda de censos de población y vivienda 2020 (ronda 2020), que ya ha comenzado.

Señaló que la actividad constituye un esfuerzo conjunto del CELADE y el Grupo de Trabajo sobre Censos de la CEA-CEPAL, en colaboración con la División de Desarrollo Social y con el apoyo del Fondo de Población de las Naciones Unidas y el Banco Interamericano de Desarrollo. Asimismo, manifestó que el evento forma parte de las actividades que el CELADE viene realizando en materia censal con objeto de promover el intercambio de conocimientos entre los países de la región, la identificación de lecciones aprendidas y el establecimiento de recomendaciones concensuadas que permitan fortalecer las capacidades nacionales y el mejoramiento de los próximos censos.

Recordó que, en dicho contexto, en noviembre de 2016 se realizó un primer seminario regional con el propósito de identificar las potencialidades, alcances y desafíos para la ronda censal 2020, en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo. Adicionalmente, destacó que la Agenda 2030 establece metas concretas respecto de la desagregación de los indicadores, considerando para ello una serie de variables: sexo, edad, discapacidad, ubicación geográfica, etnicidad, entre otras. Por lo anterior, los censos de población y vivienda se constituyen en la fuente de información idónea para la construcción de una buena parte de los indicadores y sus desagregaciones, además de proporcionar el denominador de muchos de ellos.

Seguidamente mencionó que en 2017, también en noviembre, se replicó la experiencia con un segundo seminario regional sobre las experiencias y lecciones aprendidas por los países de la

región en relación al uso de nuevas tecnologías, evidenciando su introducción paulatina y su relevancia para la nueva ronda censal. Dicho seminario permitió constatar cómo la implementación de innovaciones tecnológicas en las distintas etapas censales ofrece la posibilidad de mejorar la calidad, cobertura y oportunidad de los datos censales.

Luego de hacer referencia a las transformaciones que han tenido los censos de población a lo largo de la historia, enfatizó que los censos contemporáneos buscan el bien común y que su principal finalidad es la de servir de herramienta para la formulación y aplicación de políticas y programas tendientes a garantizar los derechos humanos y facilitar la distribución equitativa de los recursos del estado.

Para finales del siglo XX, y en el presente siglo, los nuevos contextos sociopolíticos y la ampliación de la ciudadanía posicionaron a los censos como una herramienta para romper con el silencio estadístico de los grupos históricamente excluidos (pueblos indígenas, poblaciones afrodescendientes, personas con discapacidad). En esta misma línea, los cambios sociales y tecnológicos implicaron la necesidad de una revisión sistemática de los contenidos, desde las definiciones conceptuales de las dimensiones a considerar hasta la formulación de las preguntas y las categorías de respuesta a incluir.

En consecuencia, resaltó que en las últimas rondas censales se han debatido y establecido acuerdos en torno a la inclusión de los enfoques de género y étnico-racial, además de incorporarse la medición de fenómenos como la movilidad cotidiana y el acceso a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. Por lo anterior, los aspectos conceptuales y metodológicos considerados para la discusión en este seminario se centran en asuntos de reciente incorporación en los censos, los cuales aún requieren de mayor reflexión respecto de qué y cómo medir, siempre acorde con la realidad de cada país y buscando establecer consensos mínimos regionales e internacionales para la comparabilidad estadística.

Puntualizó luego que los resultados del evento seguramente serán fundamentales para revisar las recomendaciones regionales, trabajo que se está desarrollando conjuntamente con las oficinas de estadística en el marco del Grupo de Trabajo sobre Censos de la CEA-CEPAL, y reiteró el compromiso de continuar apoyando la preparación y realización de los censos de población y vivienda de los países de la región.

Laís Abramo, Directora de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, fue la segunda persona en hacer uso de la palabra. Inició dando la bienvenida a la CEPAL a los participantes y agradeciéndoles su asistencia al evento, dedicado a reflexionar sobre los desafíos para la definir contenidos incluyentes.

Continuó señalando que con el seminario se pretende recopilar las experiencias nacionales (incluidos los desafíos enfrentados y las lecciones aprendidas) respecto de los enfoques adoptados para la medición de una serie de temas por medio de los censos, como son: familia, ciudadanía, tecnologías de la información y la comunicación, pueblos indígenas, poblaciones afrodescendientes, movilidad cotidiana, orientación sexual e identidad de género y discapacidad. Posteriormente recaló que los censos de población y vivienda representan una fuente de información privilegiada sobre los mencionados temas —en algunos países la única— que posibilita evidenciar la magnitud y las condiciones de vida de ciertos grupos poblacionales, además de analizar el entrecruzamiento de los ejes que estructuran la desigualdad social y la exclusión.

Seguidamente se refirió a la presentación de la publicación *La matriz de desigualdad social en América Latina*<sup>2</sup>, realizada en la CEPAL en 2016 durante la primera reunión de la mesa directiva de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, con objeto de contribuir al avance del conocimiento de los ejes que estructuran y reproducen la desigualdad social en la región, que continúa siendo la más desigual del mundo a pesar de los avances registrados en el período reciente. Ese documento plantea que, además de la clase social (o estrato socioeconómico), aquellas desigualdades asociadas al género, a la condición étnico-racial, a las etapas del ciclo de vida y a la territorialidad conforman los ejes de la matriz de la desigualdad social en América Latina. Junto con ello, existen otros factores con fuerte incidencia en las brechas estructurales que persisten en la región, como son: la situación de discapacidad, el estatus migratorio y la orientación sexual e identidad de género. La acumulación e interacción de las desigualdades relacionadas con cada uno de estos ejes crea un complejo esquema de relaciones sociales en el que las múltiples discriminaciones se manifiestan en brechas de autonomía, bienestar y poder, así como en disparidades de trato y marcadas diferencias en el ejercicio de los derechos, la adquisición de capacidades y el goce de oportunidades.

Enfatizó que el llamado de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible respecto a “no dejar a nadie atrás” es producto de diálogos participativos en diferentes comunidades alrededor del mundo en los cuales los ciudadanos y las ciudadanas, especialmente los y las más pobres, expresaron sus reparos por el planteamiento de metas de desarrollo centradas en promedios nacionales, siendo insuficiente la atención prestada a la lucha contra la exclusión social y la desigualdad. Destacó que la Agenda 2030 es, sin duda, ambiciosa, y que ello obliga a buscar soluciones de política pública en los distintos ámbitos del desarrollo social, económico y del medio ambiente que incluyan a grupos sociales específicos, sobre todo a aquellos en situación de vulnerabilidad.

Resaltó que, con el propósito de promover la igualdad y la inclusión, es necesario revertir la invisibilidad estadística de ciertos grupos poblacionales y contar con datos de calidad para la toma de decisiones basada en evidencia. Se observa que aún es bajo el porcentaje de indicadores ODS que se producen de manera desagregada para grupos étnico-raciales, migrantes, personas con discapacidad, entre otros, siendo esto un reflejo de su marginación y exclusión y, a la vez, constituye una barrera para garantizar el ejercicio de sus derechos. En consecuencia, los censos constituyen una fuente de información fundamental para obtener las desagregaciones propuestas en la Agenda 2030 y las variables demográficas básicas de muchos indicadores. De allí que es importante la discusión, el intercambio de experiencias y la reflexión acerca de que los censos de la ronda 2020 tengan un carácter incluyente y sean capaces de mostrar esa realidad.

En particular, señaló que en décadas recientes los países de la región han hecho importantes avances para promover y proteger los derechos de las personas con discapacidad, además de avanzar en la construcción de una arquitectura institucional orientada a garantizar una vida más justa y equitativa para esta población. Entre tales avances figura la mayor inclusión de la discapacidad en los sistemas estadísticos nacionales y en los censos, pues para la ronda censal 2010 casi todos los países de la región incorporaron preguntas sobre el tema en sus cuestionarios. Al respecto, señaló que la División de Desarrollo Social es Secretaría Técnica del Grupo de Trabajo sobre la Medición de la Discapacidad de la CEA-CEPAL, cuyo objetivo es fortalecer las capacidades nacionales en la medición y análisis de esta información, bajo los estándares internacionales vigentes.

---

<sup>2</sup> Véanse más detalles [en línea] [https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/matriz\\_de\\_la\\_desigualdad.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/matriz_de_la_desigualdad.pdf).

No obstante, la identificación de las personas con discapacidad sigue presentando múltiples desafíos relacionados con la definición misma de discapacidad, el instrumento de medición elegido, los aspectos que se quieren medir y las características propias de las fuentes de información disponibles. Si bien la inclusión de las personas con discapacidad en los sistemas de información de la región es de creciente importancia, debido a las diferencias conceptuales, metodológicas y operativas que se observan en los procedimientos de recolección, aún es difícil contar con una buena cuantificación de esta realidad, medir su evolución en el tiempo y hacer comparaciones entre países. También destacó la mayor visibilidad de los pueblos indígenas y las poblaciones afrodescendientes en las últimas rondas censales.

Resaltó que la División de Desarrollo Social de la CEPAL trabaja arduamente para promover los derechos y la inclusión de las personas con discapacidad y de los pueblos indígenas y poblaciones afrodescendientes en la región a través de la realización de investigaciones en diversas áreas, como la inclusión en los sistemas educativos, en los mercados laborales, en áreas de salud y en la sociedad digital. Adicionalmente, hace seguimiento de los avances logrados en términos de leyes y marcos institucionales para promover su plena inclusión en la sociedad y el total goce de sus derechos. Los citados análisis se encuentran en publicaciones como *Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo*, presentada en la reunión de la Segunda Conferencia Regional sobre Desarrollo Social en Montevideo en octubre de 2017, y ediciones recientes del *Panorama Social de América Latina*, trabajadas conjuntamente con el CELADE.

Destacó que el seminario proporcionará un valioso espacio de intercambio de experiencias nacionales en cuanto a la medición de contenidos incluyentes con miras a la ronda de censos 2020, y que enriquecerá el acervo de alternativas para promover procesos de cambio, innovación o réplica de las experiencias exitosas. Asimismo, puede servir de impulsor de la cooperación intraregional para el mejoramiento de la capacidad nacional en la medición de estos temas y la calidad de los datos que se utilizarán para medir los avances con miras al cumplimiento de los derechos y de los ODS.

La tercera persona en hacer uso de la palabra fue María Mercedes Jeria, Subdirectora Técnica del INE Chile, país coordinador del Grupo de Trabajo sobre Censos de la CEA-CEPAL, quien comenzó agradeciendo a Laís Abramo por la presentación realizada, a Paulo Saad por la acogida en la CEPAL, y saludando a todos los asistentes.

Remarcó que la Agenda 2030 y otros acuerdos internacionales exigirán a los países una gran cantidad de información para la generación de los indicadores de seguimiento. Apuntó luego que la demanda en materia estadística es multifactorial y que debe mirarse en varios niveles. En ese sentido, destacó que existen importantes oportunidades de innovación en herramientas, procesos y tecnología que se deben incorporar para mejorar la cobertura y calidad de la información censal. Señaló que, dado que los censos se llevan a cabo —en principio— cada 10 años, uno de los desafíos que enfrentan los países de la región es la mantención de los equipos durante el período intercensal. Asimismo, resaltó que la cooperación sur-sur es un importante espacio de aprendizaje y optimización de recursos.

A nivel regional, el desarrollo de los sistemas estadísticos nacionales debe buscar la integración de sus distintas fuentes estadísticas, es decir, los censos, las encuestas y los registros administrativos. Apuntó que estos desafíos requieren asimismo de una infraestructura estadística que responda con mayor precisión y oportunidad. En particular, resulta fundamental dotar a las

oficinas de estadística de las herramientas que permitan una mejora en la actualización cartográfica y en la incorporación de recursos tecnológicos en las distintas fases del proceso censal.

En cuanto al nivel nacional, se espera que los datos censales y las estadísticas vitales provean los insumos para la estimación de dichos indicadores desagregados territorialmente y para grupos poblacionales específicos, dando soporte a la política pública que busca disminuir la desigualdad existente al interior de los países. Uno de los desafíos es tener mediciones continuas que permitan orientar la acción. En este sentido, mejorar los registros administrativos y actualizar los marcos muestrales es una tarea urgente. Sobre esto último, señaló que el Grupo de Trabajo sobre Encuestas de Hogares de la CEA-CEPAL está trabajando en la vinculación de la información de encuestas con los registros administrativos, con el fin de poder responder de mejor manera a la medición de los indicadores de la Agenda 2030.

A continuación Pablo Salazar, Asesor Técnico Regional en Población y Desarrollo del Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA LACRO), inició saludando a los presentes y deseándoles una provechosa semana de trabajo en nombre del Sr. Esteban Caballero, Director Regional del UNFPA. Posteriormente detalló algunas cifras referidas al avance en el proceso de medición de los indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 en los últimos dos años. Al respecto señaló que en el año 2016 se tenían 83 indicadores clasificados bajo la categoría "Tier 1" (básicamente con existencia de metodologías y datos), y que para 2018 incrementaron a 93. En lo que respecta al "Tier 2" (se tienen propuestas metodológicas pero aún no se dispone de información), en 2016 se tenían 59 indicadores en esta categoría, y para 2018 aumentaron a 72. En 2016 se tenían 83 indicadores correspondientes al "Tier 3" (sin metodologías ni datos), y para 2018 disminuyeron a 62. En la actualidad se puede medir el 71% de los 232 indicadores, aunque persiste una importante heterogeneidad entre países.

Luego hizo referencia al marco regional de indicadores para el seguimiento de la Agenda 2030 definido en el ámbito de la CEA-CEPAL por los países de América Latina y el Caribe. Se trata de una propuesta de 530 indicadores que contiene, además de los consensuados a nivel mundial, indicadores sustitutos y complementarios acordes a la realidad y especificidad regional. Al respecto, los países de la región han llevado a cabo un proceso de priorización de este exhaustivo listado —arribando a 154 indicadores— con la idea de comenzar a medirlos e ir avanzando gradualmente con la medición de los restantes.

Señaló que, para la producción de información desagregada por ingreso, género, raza, etnicidad, condición migratoria, discapacidad, localización geográfica y otras variables que pueden resultar relevantes para los contextos nacionales, se requiere el fortalecimiento de las capacidades estadísticas de los países de la región. Por otra parte, puntualizó que es preciso definir cuáles son los indicadores a desagregar para cada una de las variables mencionadas. En principio, si se tomaran los 154 indicadores y solo 6 desagregaciones, se tienen más de 16 millones de combinaciones posibles, lo cual resultaría inviable de abordar.

Apuntó que la estratificación múltiple a partir de estas desagregaciones es fundamental para cumplir con el principio de la Agenda 2030 de "no dejar a nadie atrás", y por tanto las acciones nacionales y los primeros esfuerzos tienen que enfocarse en los grupos más rezagados y vulnerados. Por lo anterior, destacó que es necesario contar con información, ya que esta constituye un instrumento clave para mejorar la efectividad de las políticas públicas.

Después el orador resaltó que el rediseño progresivo de los sistemas estadísticos nacionales debe darse tomando en cuenta procesos sistemáticos y eficientes de producción de información con base en instrumentos de cobertura universal como censos, estadísticas vitales y registros administrativos, la cual será complementada con la de otras fuentes, siempre con el propósito de brindar información de calidad. Finalmente, señaló que la combinación de fuentes (datos amalgamados) permitirá identificar a los que están más rezagados y, a partir de ello, diseñar las políticas públicas, en otras palabras, romper con la invisibilidad estadística que acompaña a la exclusión desde el inicio de la vida hasta la muerte.

La siguiente persona en hacer uso de la palabra fue José Antonio Mejía, Especialista Líder en Modernización del Estado del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), quien inició su intervención rememorando una cita del estadístico norteamericano Edwards Deming que dice: “en Dios confiamos, todos los demás deben traer datos”, y enfatizando que, como comunidad estadística, es justamente ese nuestro rol: proporcionar datos y ponerlos sobre la mesa para que haya confianza por parte de los usuarios. Prosiguiendo con su intervención agradeció a los organizadores del evento y a los participantes por su asistencia.

Resaltó luego que la comunidad estadística es verdaderamente un ejemplo de cooperación sur-sur, lo cual se ve reflejado en la agenda del evento, siendo la ronda de censos 2020 una oportunidad para el aprendizaje conjunto y también para afrontar desafíos relevantes de manera mancomunada. En este sentido, hizo referencia a la necesidad de evaluar el uso de la tecnología como una herramienta que permite mejorar la producción de información, cuidando los requisitos para que así sea. Adicionalmente, mostró su preocupación por consolidar temas relevantes en los que se ha ido trabajando en los últimos años, tales como la autoidentificación étnica, la discapacidad y la migración, dada su relevancia en la actualidad.

También señaló la importancia de abordar conjuntamente los desafíos que entraña el seguimiento de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), ya que los censos de población son la fuente de información que proporcionará los datos para la medición de varios indicadores, o por lo menos los denominadores de muchos de ellos. Respecto de este último punto indicó que se trata de un reto doble: el primero es que la población vea reflejada su realidad en las estadísticas oficiales; y el segundo mostrar el valor de invertir en la recolección de información, es decir, evidenciar que tiene réditos.

En las secciones siguientes se presenta una síntesis de las presentaciones de las diferentes sesiones del seminario<sup>3</sup>, para luego señalar los principales puntos de debate surgidos durante la reunión y algunas consideraciones y recomendaciones finales.

## **B. Aspectos generales sobre los censos de población y vivienda y el uso de nuevas tecnologías**

La representante del CELADE presentó un panorama general en relación con los censos de población y vivienda en América Latina, sobre la base del conocimiento compartido con los países de la región en diferentes reuniones, las sistematizaciones elaboradas por este organismo y la

---

<sup>3</sup> Todas las presentaciones están disponibles en el sitio web de la CEPAL a través del siguiente enlace: <https://www.cepal.org/es/eventos/seminario-aspectos-conceptuales-censos-poblacion-vivienda-desafios-la-definicion-contenidos>.

Encuesta sobre estado de avance de los censos de 2020 e identificación de las necesidades nacionales, realizada en 2016.

Durante la década de 2010, 17 países de la región levantaron su censo de población y vivienda, aunque no todos lo hicieron en los años terminados en 0, tal como establecen las recomendaciones internacionales (seis lo hicieron en el año 2010, tres en 2011, otros tres en 2012, uno en 2013, dos en 2017 y otros dos en 2018). La mayoría fueron censos de derecho (11 de 17), variando la duración de la recolección entre 1 semana y 4 meses, con la excepción de un país cuyo período de levantamiento se prolongó por casi 1 año (incluyendo un período de recuperación de cobertura). Al respecto, no se observa una correlación entre la duración del relevamiento y el tamaño poblacional. Así, países como Honduras y el Uruguay emplearon 3 y 4 meses, respectivamente, para su levantamiento censal, mientras que Cuba y México, 15 días y un mes, respectivamente. Más allá de los diferentes factores que intervinieron en cada caso, es preciso considerar para la próxima ronda censal que cuanto más se prolonga el periodo de recolección de información, más distorsiones se pueden producir en ciertas variables demográficas y sociales, lo cual se torna más grave cuando no se define una fecha de referencia del censo.

Se constata que durante las últimas décadas los países de la región han ido avanzando en la inclusión de innovaciones tecnológicas, en particular en lo que respecta a la actualización cartográfica, la captura de datos y la transferencia y procesamiento de la información. Así, desde la década de 1980 hasta mediados de esta, se observa una disminución del porcentaje de países que utilizan en sus censos tecnología de primera generación —es decir, cartografía analógica, cuestionarios en papel y digitación manual— pasando de un 81% a principios del período analizado a 19% a fines de este. En los años ochenta, un 19% de los países utilizaba tecnología de segunda generación, donde la cartografía ya era digital, se continuaba empleando cuestionarios en papel, y la lectura y el procesamiento se realizaba utilizando escáner. En la ronda 2010, un 62% de ellos ya empleaba tecnologías de dicha generación.

El censo de Colombia de 2005 marca el punto de inflexión en el tránsito a la tercera generación, ya que es el primero en utilizar dispositivos móviles (DMCs) para la captura de datos, y a partir de entonces otros países han ido optando por el uso de DMCs, aunque en 2013 solo un 20% de los países utilizaba tecnologías de estas características. Los censos levantados más recientemente muestran una situación heterogénea: por una parte Guatemala (2018), si bien pasó de cartografía analógica a digital, utilizó cuestionario en papel y digitación manual. Por otra parte, Chile y Perú, países que levantaron sus censos de hecho en 2017, emplean tecnologías de segunda generación (cartografía digital, papel y escáner). Colombia, en su último censo, realizado en 2018, pasó a la cuarta generación, dado que incorporó el autoempadronamiento<sup>4</sup>. No obstante, cabe aclarar que combinó tres métodos de captura: el autoempadronamiento a través de e-mail, DMCs y papel en zonas de difícil acceso. Dado que se trata de la primera experiencia regional, se está a la espera de analizar los resultados obtenidos y las lecciones aprendidas para ser tomadas en cuenta por otros países de la región que estén evaluando el uso del autoempadronamiento en su próximo censo<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Véanse más detalles en FLACSO-Chile/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Instituto Nacional de Estadísticas (INE), *Experiencias, buenas prácticas y desafíos para los sistemas estadísticos nacionales de los países de América Latina frente a la ronda de censos de población y vivienda de 2020*, Santiago, FLACSO-Chile, 2018 [en línea] [https://celade.cepal.org/censosinfo/documentos/libro\\_agci\\_seminario\\_nov\\_2017-2.pdf](https://celade.cepal.org/censosinfo/documentos/libro_agci_seminario_nov_2017-2.pdf).

<sup>5</sup> Algunos países, como Chile en 2017, utilizó el autoempadronamiento durante la recuperación de cobertura.

En la actualidad, existe un amplio consenso internacional respecto a los temas básicos que se investigan en los censos, referidos a las características demográficas de la población, la localización territorial y la migración (tanto interna como internacional), las características de los hogares y las familias, las características educacionales y socioeconómicas de las personas, así como los temas relacionados con la fecundidad y la mortalidad. La experiencia regional de las últimas décadas muestra además que se han ido incorporando nuevos temas o que se han profundizado los ya existentes, lo cual responde a demandas y necesidades nacionales y a especificidades de la región. Asimismo, la inclusión de innovaciones tecnológicas para la captura de datos y su procesamiento posibilita una cierta ampliación temática. Por este motivo, entre las rondas censales de 2000 y 2010, la mayoría de los países de la región incrementó la cantidad de preguntas tanto de los módulos de vivienda y hogar como del de personas. Entre los principales cambios observados en los cuestionarios de la ronda 2010 están el uso de 3 dígitos para registrar la edad, la incorporación del registro de la fecha de nacimiento (que contribuye al control de calidad de la edad declarada), la adición de preguntas de verificación para mejorar la captación de la actividad económica, la inclusión de la consulta por edad al primer nacimiento en el módulo de fecundidad (lo cual permite, por ejemplo, calcular uno de los indicadores establecidos para el seguimiento de la Agenda 2030)<sup>6</sup>. En este período, también se adecuaron las preguntas de discapacidad a los cambios conceptuales vigentes en la actualidad y se mejoró la identificación de los pueblos indígenas y afrodescendientes (más países incluyeron a estos últimos). Finalmente, se incorporaron temas emergentes como acceso a TICs, jefatura compartida, parejas del mismo sexo, núcleos familiares, protección social, ciudadanía, movilidad cotidiana, cuidado, remesas, entre otros.

Si bien lo anterior constituye un avance importante respecto a la capacidad de los censos para ir ajustándose paulatinamente a las nuevas realidades sociales, los resultados de la última ronda censal muestran a la vez un cierto retroceso en términos de cobertura. En efecto, en la mayoría de los países de América Latina que levantaron censos en las rondas de 2000 y 2010 se registró un aumento de las omisiones censales implícitas en las estimaciones y proyecciones de población que realiza el CELADE (8 de 13 países), independientemente de los niveles de omisión de cada país. Se observa además una cierta asociación según el tipo de censo, ya que en los 4 países que hicieron censo de hecho se registró una reducción de dicha omisión, mientras que, entre los países que aplicaron la modalidad de derecho, solo en la República Bolivariana de Venezuela se registró una disminución de la omisión censal.

La preocupación por los resultados señalados se vio reflejada en la Encuesta sobre estado de avance de los censos de 2020 e identificación de las necesidades nacionales, realizada en 2016, en la cual todos los países que la respondieron señalaron que tienen previstos cambios en los controles de calidad y cobertura durante la recolección censal. Asimismo, las áreas en las cuales expresaron tener mayor necesidad de asistencia técnica son precisamente el control de calidad y cobertura, así como el uso de nuevas tecnologías para la captura de datos, la evaluación de cobertura, la actualización cartográfica y el financiamiento, en ese orden de importancia<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Véanse más detalles en CEPAL, "Principales cambios en las boletas de los censos latinoamericanos de las décadas de 1990, 2000 y 2010", serie Manuales, N° 80 (LC/L.3734), 2013 [en línea] [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5523/1/LCL3734\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5523/1/LCL3734_es.pdf).

<sup>7</sup> Véanse más detalles en el informe de la encuesta elaborado por el CELADE-División de Población de la CEPAL [en línea] [https://celade.cepal.org/censosinfo/documentos/INFORME\\_CENSOS\\_RONDA\\_2020\\_LAyCARIBE.pdf](https://celade.cepal.org/censosinfo/documentos/INFORME_CENSOS_RONDA_2020_LAyCARIBE.pdf).

De los resultados obtenidos en la mencionada encuesta se desprende además que las fechas previstas para la realización de los censos aún son difusas, lo cual impacta directamente en su planificación. Junto con ello, en varios países la situación se torna crítica por la falta de una norma, decreto o ley que obligue a llevar a cabo los censos en determinada fecha y que de alguna manera brinde apoyo a la oficina de estadística para gestionar los recursos requeridos. La actualización cartográfica, a pesar de los avances, sigue siendo una de las etapas con mayores complicaciones por la falta de recursos oportunos, insuficiente personal capacitado en el uso de tecnologías, la dificultad para retener a este personal capacitado y la necesidad de producir información de óptima calidad a los mayores niveles de desagregación geográfica.

Asimismo, los países destacan la importancia de incorporar tanto aspectos teóricos como prácticos durante la capacitación y la necesidad de incluir todas las herramientas tecnológicas disponibles. Varios países implementarán cambios en la metodología de evaluación, y una proporción aún mayor en los controles de calidad y cobertura, pues han tomado conciencia de su importancia y, por lo tanto, estarían adecuando las tecnologías que tienen disponibles para tal propósito. Finalmente, los cambios en la evaluación de cobertura no tienen una tendencia clara: países que han hecho encuesta postcensal anuncian que ahora no la harán y viceversa. No obstante, todos coinciden en que harán evaluaciones a partir del análisis de la dinámica demográfica, y algunos plantean recurrir a otras metodologías.

Luego de este panorama general, representantes de las oficinas de estadística de Chile y la República Bolivariana de Venezuela presentaron los primeros resultados de la Encuesta sobre uso de tecnología en los censos de población y vivienda de la ronda 2020, llevada a cabo entre julio y octubre de 2018 con el objetivo de conocer el estado actual sobre el uso de tecnología en los censos de población y vivienda que permita orientar y fomentar el intercambio de buenas prácticas, la cooperación sur-sur, la asistencia técnica y la cooperación internacional en tecnología. Esta tarea se enmarca en el programa de trabajo 2018-2019 del Grupo de Trabajo sobre Censos de la CEA-CEPAL.

Durante 2018 se diseñó el cuestionario y se desarrolló el sistema de captura en línea, realizándose diversas pruebas y ajustes previos a su implementación. Los 20 países de América Latina contestaron la encuesta, con una tasa promedio de respuesta del 89%, considerando todas las secciones incluidas en la misma. Si bien la información recogida aún estaba en etapa de procesamiento, se presentaron los primeros resultados en materia tecnológica recorriendo las diferentes etapas del proceso censal.

Entre los resultados presentados se observa una tendencia a consolidar el censo de derecho como el tipo de censo que se implementará en 2020, y con ello las posibilidades de usar dispositivos móviles se acrecientan; de hecho, los países detallan el tipo de tecnología que están evaluando utilizar en esta materia. También se observó que la infraestructura actual de las oficinas de estadística es mayoritariamente propia (interna) y, aunque considera lo básico de un centro de datos, no cumple con estándares tecnológicos. Así por ejemplo, la mayoría de las instituciones solo considera un sitio principal, sin respaldo y no cuenta con una plataforma en alta disponibilidad. Por otra parte, se evidencia una creciente tendencia a utilizar herramientas tecnológicas para apoyar los procesos administrativos de reclutamiento y capacitación, los cuales son claves para el éxito de los censos. En términos de captura y procesamiento, CSPRO es la principal herramienta para la recolección de información en campo y la consistencia de datos, y SPSS, Redatam y CSPRO son las principales herramientas de procesamiento y generación de tabulados.

En general los países declaran un uso mixto de soluciones libres y privadas, siendo bajo el porcentaje que solo opta por una u otra línea en forma exclusiva. De igual modo, existe una marcada tendencia al desarrollo de soluciones tecnológicas en forma interna, con escasa participación de terceros o proyectos llave en mano. Esto abre la oportunidad de fortalecer la colaboración entre las oficinas de estadística de la región, compartiendo experiencias y desarrollos tecnológicos. Asimismo, la encuesta permitió conocer las principales herramientas y estándares tecnológicos que están usando los países, además de identificar las brechas y limitaciones en materia de arquitectura de referencia y de procesos en relación con la tecnología.

Como pasos siguientes se tienen la socialización de un informe con los principales resultados obtenidos y la revisión del cuestionario actual con el fin de recoger de mejor manera algunos indicadores. Al respecto, se evaluará la aplicación continua de la encuesta de tecnología, el agregar una sección que permita identificar claramente las innovaciones tecnológicas que están aplicando o aplicarán las instituciones, otra que permita a los países compartir lecciones aprendidas en el uso e incorporación de nuevas tecnologías, y evaluar el desarrollo de un sistema de consultas dinámicas sobre los principales aspectos de uso de tecnología en la región.

### **C. Características de los hogares y las familias**

La segunda sesión apuntó al debate en torno al potencial que ofrecen los censos para el estudio de la familia, analizando la evolución de la definición conceptual y operativa adoptada en las últimas rondas censales. El análisis se realizó a la luz de las recomendaciones internacionales y regionales, tendientes a ampliar las posibilidades de captación de múltiples arreglos residenciales. Se examinó específicamente la experiencia de los países en la utilización de jefatura de hogar versus persona de referencia y la posibilidad de identificar núcleos secundarios.

En la presentación del CELADE se resaltó que los cambios demográficos guardan una relación biunívoca con los cambios en los hogares y familias latinoamericanas, y que sin bien en la actualidad predomina el modelo de familia nuclear, los países de la región presentan claros rasgos de la segunda transición demográfica. Esta se caracteriza por una fecundidad por debajo del nivel de reemplazo, un incremento de uniones consensuales (menos matrimonios), una postergación de la edad a la primera unión y una postergación de la edad al primer hijo, entre otros. Aunque persiste una cierta heterogeneidad entre los países de la región, se observa una tendencia general al aumento de hogares monoparentales, la reducción del tamaño de los hogares y una diversidad en la conformación de las familias, tal como las uniones de personas del mismo sexo.

En consecuencia, es importante que los censos puedan responder a estos cambios, lo cual implica la necesidad de revisar las variables fundamentales para los estudios de hogares y familias, a saber: jefatura del hogar, relación de parentesco con el jefe o jefa de hogar (o persona de referencia) y el estado civil o conyugal. En este sentido, el panorama regional presentado por el CELADE dio cuentas de los avances que han tenido los países de la región en relación con los abordajes conceptuales y metodológicos para estos asuntos, considerando las últimas rondas censales. Se observa que todos los países permiten distinguir entre uniones legales y consensuales, lo cual forma parte de las recomendaciones internacionales. Algunos países están transitando de la noción patriarcal de jefatura de hogar a persona de referencia, y junto con ello emergen la noción de jefatura compartida, la captación de parejas del mismo sexo, la posibilidad de identificar familias

reconstituidas y núcleos familiares secundarios, aunque estos temas aún se abordan en muy pocos países de la región.

Luego de señalar los potenciales aportes de la información censal referida a hogar y familia para la política pública y otros ámbitos, se presentaron una serie de recomendaciones con miras a la ronda censal 2020: incorporar la pregunta sobre jefatura compartida, potenciar las categorías de respuestas tanto de parentesco como de nupcialidad, incluir preguntas para identificar los núcleos secundarios en los hogares, obtener información sobre reincidencia de las uniones y captar información sobre edad a la primera unión y al primer hijo. Todo lo anterior contribuye a una mayor comprensión de las dinámicas familiares actuales.

La presentación del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) de Costa Rica permitió ilustrar cómo el país ha modificado el contenido del censo de 2011 para hacer frente a la segunda transición demográfica y a la necesidad de eliminar los sesgos de género, agregando la denominación de persona de referencia e incluyendo la opción de declarar una jefatura compartida. Como resultado, se aumentaron las categorías de la pregunta sobre relación de parentesco y se visibilizaron las uniones del mismo sexo a través del cruce de preguntas. Estas innovaciones surgieron del proceso participativo que implementó el INEC, reuniendo a organizaciones de la sociedad civil e instituciones del Estado.

Los resultados presentados evidenciaron las potencialidades del censo para caracterizar a los hogares. Así por ejemplo, el censo de 2011 de Costa Rica reveló que un 7,3% de los hogares tenían jefatura compartida, siendo este un fenómeno más bien urbano, de menor edad promedio, de mayor escolaridad y más presente en hogares homoparentales. Por otra parte, en 1.114 hogares se declaró la existencia de uniones del mismo sexo, caracterizándose estas por tener una escolaridad más alta que la media nacional, ser más jóvenes, estar ubicadas principalmente en zonas urbanas, y en un 16% de ellas se constató la tenencia de hijos o hijas. Estos resultados, sin embargo, alertaron sobre la posibilidad de que quienes declararon uniones con personas del mismo sexo son aquellas más empoderadas para hacerlo y, por consiguiente, sobre una posible subestimación de estas parejas y un sesgo en sus perfiles demográficos y sociales.

Se enfatizó que la información obtenida en los censos sirve para el análisis de brechas, la focalización de acciones, la fundamentación de políticas, la comparabilidad internacional y el monitoreo de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el Consenso de Montevideo. En el caso costarricense, esta información contribuyó a la *Política Nacional para la Igualdad y Equidad de Género 2007-2017* (PIEG) y la *Política nacional para la atención y la prevención de la violencia contra las mujeres de todas las edades 2017-2032*. En la actualidad, el INEC de Costa Rica está en proceso de consulta para determinar los puntos que podrían incluirse en el próximo censo, anticipándose la consolidación de la jefatura compartida y las uniones del mismo sexo. Como principales retos están la identificación de diferentes núcleos familiares y la visibilización de los grupos LGBTI.

El Uruguay es otro de los países de la región que mostró avances en relación con los tópicos censales que permiten el estudio de los hogares y las familias, considerando una perspectiva de género. En este sentido, incorporó en su censo de 2011 la opción de identificar jefa, jefe o una persona de referencia, para a partir de ella establecer las relaciones de parentesco con los demás integrantes, cuyas categorías de respuesta aumentaron entre los censos de 1996 y 2011. De esta manera, la categoría "hijo/a o hijastro/a" se dividió en tres que permiten distinguir si los hijos e hijas son de ambos cónyuges o convivientes, solo de la persona de referencia, o solo de la o el cónyuge

o conviviente. Se distinguió entre "padres/madres" y "suegros/suegras", y se agregaron las categorías "hermano o hermana" y "cuñado o cuñada". Además, a cada persona del hogar se le consultó si su madre o padre integraban el hogar, registrando en caso afirmativo el correspondiente número de persona, para así determinar la existencia de núcleos familiares múltiples al interior de los hogares. Entre los resultados de los dos últimos censos se destacó una mayor cantidad de hogares unipersonales, monoparentales y reconstituidos (reducción de hogares compuestos y extendidos), una disminución del tamaño promedio del hogar, un incremento de la jefatura femenina en todos los tipos de hogares (de 29,3% en 1996 a 48,5% en 2011), un aumento de parejas del mismo sexo, entre otros.

En referencia a la situación conyugal, otra de las novedades fue preguntarle a las personas de 12 o más años de edad si el cónyuge o pareja integraba el hogar, anotándose en caso afirmativo el respectivo número de persona y consultándoseles además por el tipo unión. Cuando el entrevistado indicaba que el cónyuge o pareja no vivía en el hogar se le preguntaba por su situación conyugal actual.

Cabe resaltar que el censo de 2011 permitió identificar a las parejas del mismo sexo, representando estas el 0,2% del total de parejas que vivían en un mismo hogar. Se observó también que 76,7% de las parejas del mismo sexo no tienen hijos, aunque es mayor la proporción de las parejas de mujeres que los tienen (15,6% vs. 1,9% en el caso de parejas de hombres).

Es sabido que la información censal sirve como insumo para el análisis y la producción de conocimiento y para la definición de políticas públicas, y en el caso uruguayo destacan el *Atlas Sociodemográfico y de la Desigualdad del Uruguay* y el Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC).

Durante el debate se enfatizó que era el momento oportuno para repensar los censos y las preguntas que permitan captar los cambios en las composiciones familiares asociados a los procesos de transición demográfica, ya en fases avanzadas o postransicional. En este sentido, los y las participantes coincidieron en la necesidad de ampliar y revisar las categorías de respuesta de relación de parentesco. Si bien se reconoce que la "jefatura" es un concepto caduco que obedece a la visión jerárquica del patriarcado, en la práctica resta bastante por hacer como para poder reemplazarlo por el de "persona de referencia". Una de las especialistas mencionó que en el piloto se cambió el término a "administrador o administradora del hogar", sin éxito debido a que la población no lo entendió, ya que no le resultaba fácil identificar a una persona de referencia sin ser esta comprendida como jefe o jefa del hogar. En cuanto a la "jefatura compartida", se observó que Costa Rica la registró en hogares biparentales y respecto a los y las cónyuges; en este sentido, la representante del país mencionó que la jefatura compartida continuará siendo incluida en el censo así como en las encuestas de hogares, en las cuales se tiene adicionalmente la posibilidad de registrar la jefatura compartida con un miembro del hogar que no necesariamente sea el o la cónyuge.

Respecto a la medición del estado civil o conyugal, si bien para fines de política es más relevante conocer la situación actual y de hecho independientemente de la situación legal, se planteó evaluar el poder indagar por ambas situaciones. Ello debido a que los registros administrativos registran el estado civil legal, y si el país está proyectando un futuro censo por registros administrativos debería unificarse la captura de dicha variable. Algunas especialistas mencionaron que probarán incluir una pregunta sobre la edad a la primera unión (lo cual permitiría responder a la medición de indicadores de la Agenda 2030 y del Consenso de Montevideo). Junto

con ello, se señaló la importancia de incluir una pregunta sobre la estabilidad de las parejas, aunque sobre este asunto no se llegó a concluir la pertinencia de hacerlo en un censo.

Hubo consenso respecto a una demanda creciente de información para visibilizar a la comunidad LGBTI, principalmente por parte de los propios grupos. Algunos especialistas hicieron referencia a la demanda de incluir en los censos preguntas sobre orientación sexual e identidad de género, y si bien el debate sobre este asunto se trata en la última sesión, se resaltó la necesidad de, al menos, distinguir entre las uniones del mismo sexo y aquellas heterosexuales. En este sentido se reconoció que, si bien el indagar por las uniones del mismo sexo permita captar solo una parte de la comunidad LGTBI, representa un avance, sobre todo en países que cuentan con una legislación sobre matrimonio igualitario. En el caso del Uruguay se señaló que la recepción de la pregunta dentro de la población en general fue buena, aun cuando la ley del matrimonio igualitario se aprobó dos años después de realizado el censo. Sin embargo, el INEC de Costa Rica, en acuerdo con la comunidad LGBTI, decidió no publicar los datos sobre el porcentaje de uniones del mismo sexo, puesto que se consideró que aún podía estar subestimado o ser usado equivocadamente, con posibles consecuencias en el plano político. No obstante, sí se realizó una caracterización de estos grupos, la cual fue ampliamente difundida. Finalmente, se destacó la importancia de la participación de las organizaciones de la sociedad civil ligadas a estos asuntos en el proceso censal.

## **D. Acceso a tecnologías de la información y la comunicación**

En la tercera sesión del seminario se discutió la relevancia de preguntas relacionadas con el acceso y uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TICs) y las experiencias nacionales al respecto, para así construir un conjunto mínimo de indicadores que sean comparables entre los países de la región. En el marco de la sociedad de la información, el nivel de penetración de los bienes y servicios ligados a las tecnologías de la información y la comunicación en los hogares es sin duda el punto de partida para impulsar políticas públicas que fomenten la conectividad digital. De allí que la demanda de información sobre el acceso, uso y calidad de las TICs es creciente, buscando además evidenciar las disparidades sociales que persisten en la región.

Siguiendo la misma lógica de las sesiones previas, la mirada regional sobre este asunto estuvo a cargo del CELADE. En la presentación se recordó que, desde fines de los años noventa, surgió el interés por dar seguimiento cuantitativo y cualitativo al acelerado proceso de cambio que conlleva la adopción de las nuevas tecnologías, dando como resultado la incorporación de módulos sobre TICs en los censos de población y vivienda y una serie de recomendaciones para su medición. Adicionalmente surgieron iniciativas internacionales que propiciaron la creación de indicadores para medir el acceso y uso de TICs, como ser la creación del Observatorio para la Sociedad de la Información en América Latina y el Caribe (OSILAC) en el año 2003.

Al respecto, las Naciones Unidas recomienda consultar en los censos por la tenencia de un conjunto de bienes tales como radio, televisor, línea telefónica fija, celular y computadora y por el acceso a la Internet a nivel de hogar. El CELADE, por su parte, recogiendo la experiencia de los países de la región, se suma a las recomendaciones sobre la incorporación de preguntas acerca de la disponibilidad de bienes y servicios TIC a nivel de hogar, y complementa proponiendo la inclusión de preguntas acerca de su uso a nivel de persona (especialmente de Internet y celular).

Se destacó que en los países de la región, entre las décadas de 2000 y 2010, aumentaron significativamente las preguntas censales sobre equipamiento TICs: de los 17 países que realizaron

censo correspondiente a la década de 2010 se dispone de información de 15<sup>8</sup>, de los cuales 14 incluyeron preguntas relativas a la tenencia de algún bien TICs<sup>9</sup>. De estos, 12 preguntaron por tenencia de radio, 13 por tenencia de televisor, 14 por tenencia de teléfono fijo, 13 por tenencia de celular y computadora y 11 por tenencia de Internet (todas preguntas a nivel de hogar).

No obstante, si bien todos los países que realizaron censo en la década de 2010 introdujeron preguntas sobre TICs a nivel de hogar, solo 4 lo hicieron a nivel de persona siguiendo las recomendaciones del CELADE, centrándose en el uso de celular, de computadora y de Internet en los últimos 3 ó 6 meses, y considerando 3, 5 ó 7 años como filtro de edad. Se enfatizó la importancia de incluir preguntas tanto a nivel de hogar como de persona, pues ello permite disponer de información complementaria y no sustitutiva para una mejor comprensión del acceso y uso de TICs. Así por ejemplo, con base en el último censo ecuatoriano se pudo constatar que el uso personal de celular (pregunta realizada a nivel de persona) es menor cuando se lo compara con el porcentaje de población que vive en hogares donde se tiene celular; una situación contraria se da en relación con el uso de Internet, evidenciándose una mayor proporción de individuos que usan la Internet que de personas que viven en hogares con línea de Internet.

En las recomendaciones de las Naciones Unidas no figura la medición de la accesibilidad y el uso a nivel de persona, y se sugiere utilizar para ello otro instrumento, como las encuestas. Sin embargo, el CELADE recomienda medir el uso de bienes y servicios TICs a nivel de persona, insistiendo en que los resultados a nivel de hogar y a nivel de persona miden cosas distintas (penetración versus uso), lo cual quedó evidenciado a través de un conjunto de resultados censales presentados en esta sesión. Asimismo, se enfatizó que cuando se busca visibilizar desigualdades sociales y geográficas y la focalización de políticas, las encuestas presentan las habituales limitaciones ligadas a los tamaños muestrales.

El Paraguay fue uno de los países de la región que en su último censo incluyó preguntas tanto a nivel de hogar (sobre tenencia) como de persona (sobre uso). En la presentación realizada se destacó que desde el censo de 1962 las preguntas sobre tenencia de bienes TICs en viviendas u hogares se han ido adecuando a los avances tecnológicos, y junto con ello se observó la necesidad de indagar también por el uso. De esta manera, en el censo de 2012 se incluyó una pregunta dirigida a todas las personas de 5 años y más de edad con respecto al uso de teléfono celular, computadora e Internet.

A través de la presentación de algunos de los resultados del censo de 2012 se pudo evidenciar que los bienes con mayor penetración en los hogares del país son el televisor, el teléfono celular y la radio (88,0%, 87,0% y 82,2%, respectivamente). Si bien entre los servicios la mayor penetración se presentaba en el TV cable, seguido por la conexión a la Internet y la línea telefónica fija, el grado de penetración era aún bajo (20,2%, 17,7% y 16,2%, respectivamente).

Junto con lo anterior, se presentó una caracterización sociodemográfica respecto al uso de TICs, mostrando un diferencial por sexo poco significativo, a saber: el 78,3% de la población masculina usaba celular frente a un 77,3% en el caso de la femenina, 24,5% de la población masculina usaba computadora frente a un 25,0% en el caso de la femenina, y 22,5% de la población masculina usaba Internet frente a un 23,0% en el caso de la femenina. Asimismo permitió advertir –como era de esperarse– un mayor uso de celular, computadora e Internet en el área urbana con

---

<sup>8</sup> Colombia y Guatemala realizaron sus censos en 2018, por lo que se esperan los resultados a partir de 2019.

<sup>9</sup> Chile no incluyó preguntas relativas a TICs en 2017 por tratarse de un censo abreviado.

respecto al área rural, siendo el uso de la computadora y de Internet 4 y 5 veces mayor en las ciudades, respectivamente. Por su parte, el análisis por grupos de edad reveló que las personas de entre 15 y 29 años son las que registran el más alto porcentaje de uso de celular, computadora e Internet, seguido por el de las personas de entre 30 y 59 años.

Se destaca la comparación entre los resultados censales y los de las encuestas. En este sentido, los porcentajes de hogares que disponen de radio, televisor, antena parabólica, TV cable, teléfono fijo, teléfono celular, computadora y conexión a Internet de los censos de 2002 y 2012 muestran una tendencia muy similar a la obtenida en la Encuesta Permanente de Hogares de 2002 y 2012. Se observan incluso niveles prácticamente idénticos, con excepción de la tenencia de computadora y conexión a Internet en 2012, donde las diferencias son algo más significativas.

La mayor demanda por disponer información sobre acceso y uso de TICs responde no solo a los acuerdos regionales e internacionales en esta materia, sino a las propias políticas y planes establecidos en los ámbitos nacionales, tal como lo mostró Costa Rica en su presentación, a través de la política pública ligada a estos asuntos y vigente en el país. Sobre este marco la ponencia detalló que para el censo de 2011, producto de la consulta a diferentes usuarios realizada en 2009, se amplió el equipamiento de bienes TICs a nivel de vivienda, incluyéndose además preguntas acerca de su uso a nivel de persona. Con el rápido avance tecnológico es fundamental revisar en cada ronda censal el listado de artefactos a incluir, tanto por la relevancia tecnológica como para evidenciar las brechas sociales. En este sentido, mientras que en el censo de 2000 Costa Rica incluyó la tenencia de televisor a color, en el de 2011 distinguió entre pantalla de TV (plasma, LCD o LED) y televisor convencional, agregó la tenencia de televisión por cable o satélite y precisó cambiando el ítem "teléfono" por "línea telefónica fija". Junto con ello, mientras que en el 2000 preguntó por microcomputadora, en 2011 indagó por la tenencia de computadora de escritorio, de computadora portátil y de Internet. A nivel de persona incluyó preguntas sobre el uso de teléfono celular, computadora e Internet.

Al igual que el Paraguay, presentó los principales hallazgos censales en este tema, tal como el incremento en la penetración de estos bienes. Adicionalmente, mostró que a través de las preguntas sobre uso de TICs es posible constatar las brechas generacionales, lo cual no sería posible evidenciar con las preguntas a nivel de vivienda. En efecto, las cifras revelaron que la población de entre 15 y 34 años es la que ostenta los mayores porcentajes de uso de celular, computadora e Internet, y que el grupo con los porcentajes más bajos, en los 3 casos, es el de 65 o más años de edad. En la desagregación por área de residencia se observa que la población del área urbana es la que más usa tanto celular como computadora e Internet. También presentó la utilidad del indicador "no uso de Internet" en el cálculo de la pobreza multidimensional que realiza el país.

Finalmente, señaló las potencialidades de esta información para el seguimiento de la Agenda 2030, el Consenso de Montevideo de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo y para responder a los estándares que se establecen en el ámbito de EUROSTAT y de la OCDE. Como retos para la ronda censal 2020 mencionó la validación de la lista de artefactos a incluir en el módulo de vivienda, mantener el uso de TICs en el módulo de personas, y que la información siga siendo de calidad y sirva para la orientación de políticas públicas.

Durante el debate, los y las especialistas reconocieron la importancia de que las preguntas sobre uso de TICs se formulen a nivel de persona, a fin de poder visibilizar las brechas de género, generacionales, territoriales y otras de interés, y en consecuencia incidir en la formulación de

políticas públicas. Si bien algunos países están evaluando el incorporar estas preguntas a nivel de persona, algunos participantes se mostraron preocupados por el equilibrio que debe mantenerse a la hora de definir las preguntas censales. En este sentido, hubo un consenso respecto a que es preciso identificar un mínimo de preguntas referidas a TICs que permitan construir una línea base y ser el marco para la realización de encuestas, pues no es factible que los censos proporcionen la información necesaria para el cálculo de todos los indicadores establecidos en las agendas internacionales y regionales.

En vista de que los países tenderán a incluir las preguntas sobre uso de TICs y que la experiencia regional es aún insuficiente, se observó la necesidad de poder establecer ciertos estándares en términos de la edad a partir de la cual se realiza la pregunta y del período de referencia (considerando que 12 meses es demasiado extenso, mientras que 3 meses podría resultar apropiado). Asimismo se alertó respecto a la importancia de realizar pruebas que permitan validar las respuestas del informante frente a la persona misma, sobre todo en los censos de derecho, puesto que responder sobre el uso de TICs en un período determinado puede ser más complejo que responder sobre la tenencia del bien.

## **E. Aspectos de la ciudadanía medidos en los censos de población y vivienda**

Son diversos los instrumentos internacionales que señalan que el registro del nacimiento es un derecho humano, y que su no inscripción constituye una violación del derecho a la ciudadanía. Así, la cobertura, completitud y calidad del registro de nacimientos es aún un desafío en la región, siendo los censos de población una de las fuentes de información utilizadas para la evaluación de dichos registros. Aunado a lo anterior, otro elemento clave para el acceso y el ejercicio de derechos es la tenencia de documento de identidad. Si bien es claro que la identidad de la persona culmina con la defunción, el derecho de registrar oficialmente una defunción es también un derecho humano, vinculado a los derechos de propiedad, los sistemas de seguridad social, protección social de viudos, viudas e hijos, entre otros. Junto con lo anterior, el registro de defunciones también es crucial para mantener un buen sistema de identificación nacional. Por ello, en la cuarta sesión del seminario se presentaron algunas experiencias nacionales respecto a la inclusión de preguntas relativas a estos asuntos en los censos y las lecciones aprendidas, con miras a la ronda censal 2020.

En la presentación del panorama regional, a cargo del CELADE, se resaltó que la inclusión de preguntas sobre tenencia de cédula de identidad y registro de nacimiento ha ido ganando fuerza en la región, siendo el Estado Plurinacional de Bolivia y Nicaragua los primeros en incorporarlas en la década de 1990. Las motivaciones para su inclusión son variadas: evaluación de los sistemas de registro civil y estadísticas vitales, identificación de grupos en situación de vulnerabilidad, incidencia en políticas para garantizar sus derechos, entre otros. Lo anterior se expresa, de alguna manera, en formas diferentes de preguntar y de universos al cual están dirigidas estas preguntas. En cuanto al registro de defunciones, su inclusión en los censos ha sido más esquiva. Su indagación depende de que se decida incluir el módulo sobre defunciones ocurridas en el hogar (generalmente en el año previo al censo) y que al conjunto de variables que habitualmente se colocan en este módulo (sexo y edad de la personas fallecidas, como las más fundamentales), se agregue una consulta acerca de si la defunción fue inscrita.

Se señaló que en los *Principios y recomendaciones para los censos de población y habitación* de las Naciones Unidas no se incluye este tópico. No obstante, a nivel regional, entre las recomendaciones elaboradas por el CELADE en conjunto con los países para la ronda 2010 (en el marco del Grupo de Trabajo sobre Censos de la CEA-CEPAL), se encuentra la inclusión de estas preguntas, señalando su utilidad para evaluar la cobertura de los registros, medir la mortalidad en países que carecen de estadísticas vitales de calidad e identificar desigualdades, entre otros usos potenciales.

Luego se presentaron algunos hallazgos en términos de la calidad de las respuestas a este tipo de preguntas —principalmente respecto a la tenencia de cédula y al registro de nacimiento— y algunos resultados comparativos entre los países de la región. Entre los hallazgos destacados se tiene: un mayor porcentaje de población con registro de nacimiento respecto de la población que tiene documento de identidad; el grupo más desfavorecido en cuanto a inscripción del nacimiento son los menores de 5 años, y en cuanto a tenencia del documento de identidad los menores de 18 años; las mayores brechas etarias por área de residencia y condición étnica se presentan en la pregunta de tenencia de documento de identidad; aún persisten las brechas territoriales, en contraste con los promedios nacionales respecto al porcentaje de población que tiene inscrito su nacimiento y posee documento de identidad. También se señaló la importancia de disponer de esta información para el seguimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, relacionados con el acceso a la identidad jurídica para todos y el logro del registro universal de los nacimientos y las defunciones.

Finalmente, con miras a la ronda censal 2020 se apuntó que dada la heterogeneidad regional, aún es preciso generar consensos técnicos tanto a nivel interinstitucional como entre los países de la región sobre cómo incluir estas preguntas. En principio, las consultas acerca de la inscripción del nacimiento y la tenencia de documento de identidad formularlas a todas las personas, e incluir categorías de respuesta más allá de la dicotomía “sí/no”, según corresponda. Sobre la inscripción de defunciones, es preciso profundizar en los resultados obtenidos en censos previos, a fin de garantizar la calidad de esta información. También se señaló que es fundamental informar a la población sobre su importancia para obtener mayor colaboración y evitar la no respuesta. Uno de los primeros países en abordar esta temática fue el Estado Plurinacional de Bolivia, que en el censo realizado en 2012 incluyó la pregunta sobre la inscripción del nacimiento en el registro civil —con el objeto de evaluar las estadísticas vitales del país— y la pregunta acerca de la tenencia de documento de identidad.

En la presentación se destacó que los resultados desagregados por área geográfica dieron lugar a campañas para ampliar la cobertura del registro civil en el país. Si bien la cifra censal respecto a los nacimientos inscritos en el Servicio de Registro Cívico (SRECI) indicaban una alta cobertura a nivel nacional, se evidenció que para los menores de 5 años había un menor registro, principalmente por la falta de accesibilidad cultural. De igual modo, se encontró que el porcentaje de personas que tenían cédula de identidad era menor que el de personas con certificado de nacimiento.

La integración de los microdatos entre las diferentes instituciones que están involucradas en el registro y la producción de información sobre estadísticas vitales sigue siendo limitada, además de persistir los problemas a escalas territoriales menores, en particular aquellas ligadas a la residencia habitual de las personas. Ello dificulta la evaluación de la cobertura y calidad, y de allí la importancia de seguir relevando esta información en los censos. Adicionalmente, para el próximo censo se está evaluando la incorporación del registro del número de cédula de identidad, que desde 2017 se ha incluido en las encuestas de hogares con buena aceptación por parte de la población.

La tercera presentación estuvo a cargo del Ecuador, país que señaló que el *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010* fue el marco para la inclusión de preguntas referidas a la inscripción del nacimiento en el registro civil y a la tenencia de cédula de ciudadanía en el censo de 2010. Si bien los resultados censales evidenciaron que a nivel nacional la cobertura del registro civil era bastante alta, permitió identificar zonas geográficas del país donde la inscripción del nacimiento distaba de ser universal. Además de lo anterior, evidenció la menor cobertura con respecto a la cédula de ciudadanía, sobre todo en personas menores de 18 años.

El país está evaluando incluir en el próximo censo, además de las preguntas sobre inscripción y tenencia de cédula, el registro del número de esta. Ello responde a que se pretende implementar a futuro el censo basado en registros administrativos (por lo cual también está trabajando en el mejoramiento de dichos registros). Para ello, en las encuestas de hogares ya se solicita a la población el número de cédula de identidad. Por otra parte, se hizo mención a una prueba piloto realizada en Galápagos en 2015, una provincia con algo más de 25.000 habitantes y la única que lleva un registro de residentes. Allí se levantaron dos censos de población: el tradicional y el basado en registros administrativos. Esto permitió identificar algunos problemas relacionados con la duplicidad de personas en los registros, los residentes temporales y otras personas en situación irregular. Junto con ello, también se presentaron los resultados de una primera prueba piloto en el marco del censo de 2020, arrojando que en general no hay rechazos frente a la pregunta sobre el número de cédula; no obstante, se extienden los tiempos de la entrevista, sobre todo cuando se trata de informantes indirectos. Estos y otros resultados del pilotaje permitirán diseñar estrategias tanto para la buena captación de esta información como para evitar el rechazo de la población a responder el censo a causa de la solicitud de su número de cédula.

La inclusión del registro del número de cédula de identidad en los censos motivó un amplio debate entre los y las participantes, por lo cual fue necesario reiterar y distinguir entre el bloque de preguntas sobre tenencia de documento e inscripción de nacimientos y defunciones y la pregunta por el número de documento de identidad, considerando que esta última responde a objetivos diferentes. En este sentido, hubo consenso respecto a la utilidad de indagar por la inscripción del nacimiento para evaluar la calidad del registro, principalmente de niños y niñas, que es la que presenta menor cobertura. También se señaló la importancia de considerar un enfoque pluricultural, en particular respecto a los pueblos indígenas y a cómo interpretar la información que resulta de los censos de acuerdo a los diferentes contextos socioculturales.

Junto con lo anterior, en lo referente a mortalidad, algunos participantes señalaron el vacío de información que aún persiste respecto a las características de las personas fallecidas, y que el censo ofrece la oportunidad de paliar esta falta de información. En síntesis, se puntualizó que es importante consolidar la experiencia de los países respecto a las preguntas sobre tenencia de cédula de identidad y el registro de nacimientos y defunciones y concretar la evaluación de la cobertura de los registros, por lo cual algunos especialistas recomiendan que más países incorporen dichas preguntas en sus cuestionarios censales.

Respecto a la inclusión del registro del número de cédula en los censos, la preocupación generalizada de los y las participantes giró en torno a la desconfianza de la ciudadanía frente a la pregunta, y, en consecuencia, ver comprometida la calidad del resto de preguntas. Asimismo, se señaló que es necesario garantizar la privacidad, confidencialidad y anonimización de la información, así como asegurar la cobertura de la población migrante, independientemente de su situación legal en el país.

En esta ronda censal, los países que solicitaron el número de documento de identidad fueron Colombia, en el censo de 2018, y el Perú, en el censo de 2017. Los especialistas de estos países comentaron que en general no tuvieron rechazos frente a la pregunta. En el caso peruano, que implementó un censo de hecho, se resaltó que debieron bajar la carga por encuestador porque la pregunta efectivamente incrementaba los tiempos de la entrevista; asimismo, se mencionó que en el censo lograron parear cerca del 70% de la población con la base de datos del registro nacional de identidad del país. Por su parte, en el caso colombiano se mencionó que las preguntas sobre tenencia y número de identificación está posibilitando la evaluación de los registros administrativos y los censos conjuntamente.

Los participantes señalaron también la importancia de compartir las experiencias censales recientes en cuanto a la estrategia comunicacional para afrontar esta pregunta, enfatizando que se requiere una amplia difusión y socialización, además de discusión política y jurídica adecuada y transparente con los ciudadanos. Hubo un amplio consenso respecto a la necesidad de asegurar la privacidad y confidencialidad de la información, y que esta sea utilizada únicamente para fines estadísticos, por lo cual algunos especialistas hicieron mención a las técnicas de anonimización que utilizan países como Canadá y Corea del Sur.

Finalmente, los asistentes estuvieron de acuerdo en que es preciso evaluar con mayor profundidad las experiencias recientes respecto a la integración de la información censal con la de los registros administrativos, con el propósito de identificar posibilidades y requerimientos para poder transitar hacia un adecuado registro de población y vivienda.

## **F. La inclusión de las personas con discapacidad**

La mayor concientización sobre los derechos de las personas con discapacidad y la necesidad de evaluar el progreso hacia el cumplimiento de estos derechos ha generado sin duda una creciente demanda de información sobre esta población. Esto requiere de fortalecimiento y un mejor uso de las fuentes de datos existentes. Siendo los censos de población y vivienda una valiosa fuente de información sobre la población con discapacidad —en algunos casos la única— para establecer su prevalencia en un país, su caracterización sociodemográfica y su ubicación geográfica, surge la necesidad de fortalecer los procesos de medición de la discapacidad en los censos.

Por lo anterior, en el seminario se dedicó un día completo al tema, considerando 4 paneles. En el primero de ellos se presentaron los avances a nivel mundial y regional respecto a la identificación de la población con discapacidad en los censos. En el segundo panel se presentaron las experiencias de tres países de la región en estos asuntos, y en el tercero la visión desde la sociedad civil sobre la importancia y uso de esta información. Finalmente, se llevó a cabo un trabajo en grupos para definir recomendaciones, las cuales se presentaron en una plenaria (o cuarto panel). A continuación, se sintetizan las presentaciones y resultados obtenidos durante la jornada.

### **1. La mirada mundial y regional**

En la primera ponencia, a cargo del CELADE, se destacó que las personas con discapacidad son uno de los grupos más excluidos de la sociedad, viéndose limitadas en su integración a la vida sociocívica cotidiana, y que por ello sus derechos deben ser protegidos y considerados. Por lo anterior, la incorporación de preguntas sobre discapacidad en los censos debe acoger las recomendaciones internacionales existentes, entre estas las de las Naciones Unidas, las de la OMS

y el Grupo de Washington, y las del CELADE, con objeto de homologar instrumentos y obtener datos sobre el número y condiciones de vida de las personas con discapacidad comparables entre países y regiones. En la presentación se destacaron los cambios conceptuales relativos a la discapacidad, pasando de un modelo de prescindencia al modelo biomédico o rehabilitador, y de este al actual modelo social. También se señalaron los principales elementos incluidos en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD).

Luego se hizo referencia a las recomendaciones vigentes para la medición integral de la discapacidad considerando el modelo social, las cuales sugieren incluir 6 dominios (caminar, ver, oír, cognitivo, cuidado personal y comunicación) y categorías de respuestas no dicotómicas, sino más bien referidas a la gradualidad de la limitación (No; Sí, alguna dificultad; Sí, mucha dificultad y No puede hacerlo en absoluto). Así, los primeros 4 dominios son esenciales para determinar el estado de la discapacidad, mientras que los 2 últimos permiten una cuantificación más completa de las personas con discapacidad. Para determinar la prevalencia de la discapacidad se deben considerar las 2 últimas categorías de respuesta.

La experiencia regional muestra un paulatino aumento respecto a la incorporación de preguntas para medir discapacidad en los censos. Se constata que en los correspondientes a la década de 1990 menos de la mitad de los países incluían preguntas al respecto. Si bien todos los de la década de 2000 las incorporaron, solo en uno de los censos de la década de 2010 no se incluyeron (por tratarse de un censo abreviado). Se señaló además que los cambios conceptuales relativos a la discapacidad, también se han ido reflejando en los censos, mostrando los cambios respecto a los criterios utilizados por los países de la región en la formulación de las preguntas. Así, en la década de 1990, en todos los países que consultaron se hizo referencia a las deficiencias de las personas; en la década de 2000, un 74% de los países se refirió a deficiencias y limitaciones (es decir, una combinación de enfoques biomédico y social) y un 26% a limitaciones; finalmente, en la década de 2010, un 18% de los países formuló sus preguntas refiriéndose a deficiencias, un 41% a deficiencias y limitaciones y un 35% a limitaciones. También se brindaron evidencias de que las diferencias metodológicas impactan directamente en las cifras obtenidas sobre discapacidad, por lo cual se destacó la necesidad de reforzar el uso del modelo social en la recopilación de datos.

Con miras a la ronda censal 2020 se enfatizó que se deben consolidar los avances en cuanto a la incorporación de dicho set de preguntas, para así producir información estadística válida y confiable que contribuya al diseño, implementación y seguimiento de políticas, programas y acciones orientadas a las personas con discapacidad a nivel nacional y subnacional; además de considerar las perspectivas de género, generacionales y étnica.

A continuación, hubo una presentación de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, quienes colaboraron en la organización de esta sesión. Se comenzó recordando que en la séptima reunión de la Conferencia Estadística de las Américas (CEA-CEPAL) se formó un Grupo de Tareas para la Medición de la Discapacidad, que a partir de 2016 se convierte en Grupo de Trabajo, con objeto de fortalecer a los países de la región en la medición y tratamiento de la información sobre discapacidad. Apuntó que lo anterior se logra mejorando la capacidad técnica y el conocimiento de metodologías, promoviendo su captación en la ronda censal 2020 y brindando el acompañamiento técnico-conceptual a los países que lo requieran, con el propósito de transversalizar el tema en la región bajo estándares internacionales homogéneos.

Se enfatizó que los datos censales sobre discapacidad debieran ofrecer la posibilidad de elaborar diagnósticos acerca de la distribución de la discapacidad en la población según las limitaciones para las actividades de la vida diaria, el grado de limitación y su relación con las características demográficas y socioeconómicas. Por ello es necesario evaluar, mediante la implementación de pruebas previas, toda alternativa que permita ajustar la medición de la discapacidad en los censos, con el propósito de avanzar en la producción de información estadística válida y confiable que contribuya a la elaboración e implementación de políticas públicas.

En la presentación se ahondó respecto a las recomendaciones vigentes con miras a la ronda censal 2020, tal como formular las preguntas a nivel de persona y sin filtro de edad, incluirlas tanto en el formulario básico como en el ampliado (si se opta por aplicar muestreo en el relevamiento), no introducir las consultas sobre discapacidad con preguntas o fraseos que pudieran condicionar negativamente a los entrevistados, utilizar las palabras “dificultad” o “limitación” para atenuar la impresión negativa de los entrevistados acerca de las discapacidades, realizar una adecuada capacitación a los empadronadores, hacer pruebas cognitivas y de fraseo para evaluar las preguntas y lograr su mejor comprensión tanto por parte del empadronador como del empadronado y considerar las observaciones del Grupo de Washington, para avanzar en la armonización de las estadísticas sobre discapacidad a nivel intra e internacional.

También se remarcaron algunas situaciones particulares sobre las cuales se debe prestar atención para evitar errores. Por ejemplo, considerar que cuando una persona declara más de una dificultad se debe registrar el grado de limitación de cada una de las dificultades declaradas, que si la persona es adulta mayor y declara que solo tiene la dificultad normal de la vejez se debe aplicar la pregunta de forma completa, que cada opción debe tener registrado solo un código, por citar algunas.

Este panel finalizó con una visión global de las experiencias nacionales en esta materia, a cargo de la representante de la División de Estadística de Naciones Unidas. En la exposición se recordó que la resolución del Programa Mundial de Censos de Población y Vivienda de 2020 reconoce que los censos son una fuente de datos diseñada para generar estadísticas e indicadores valiosos para evaluar la situación de varios grupos poblacionales especiales, como ser las personas con discapacidad. Considerando lo anterior, la División de Estadísticas de las Naciones Unidas (UNSD), las Comisiones Regionales y otras organizaciones subregionales organizaron diversas reuniones con el propósito de recopilar y mejorar el intercambio de experiencias nacionales en relación con la medición de la discapacidad, y fomentar discusiones entre los equipos técnicos a cargo de las estadísticas nacionales y los hacedores de políticas sobre las necesidades de información para monitorear el desarrollo inclusivo. Así, la UNSD recopiló datos recientes relativos a discapacidad de 106 países/áreas y sus respectivas notas técnicas, lo que permitió difundir, a través de su sitio web, información sobre prevalencia, características sociodemográficas y económicas y condiciones de vida.

Se resaltó el aumento —a nivel mundial— del número de países que incluyeron preguntas sobre discapacidad durante la ronda 2010 en comparación con la anterior, por tanto, la mayor disponibilidad de información al respecto. Sin embargo, se señaló la heterogeneidad entre países, ya que aún existen diferencias sustanciales en las preguntas utilizadas, con implicaciones para la calidad y la comparabilidad de los datos.

Adicionalmente se destacó que en las reuniones regionales algunos participantes reconocieron que puede ser necesario adaptar las recomendaciones internacionales sobre el tema

a las circunstancias nacionales (siempre en función de los resultados que se obtengan de las pruebas que se realicen) y combinar las prioridades nacionales de medición de la discapacidad con las regionales e internacionales.

Durante el debate se enfatizó la importancia de contar con esta información en los censos, con el fin de disponer de un marco para realizar encuestas específicas. De allí la necesidad de armonizar la medición de la discapacidad, insistiendo en la inclusión del conjunto de preguntas propuesto por el Grupo de Washington, considerando que cada país puede adicionar otros dominios según sus necesidades, siempre que se siga el enfoque social.

Junto con lo anterior, se señaló el alcance que tienen estas preguntas, sobre todo si se considera el marco de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, ya que esta no se define solo por las limitaciones, sino también por las barreras del contexto. En este sentido, si bien la propuesta para la medición parece insuficiente, se reconoció que la información censal permite un acercamiento a las barreras del contexto a través de los indicadores de prevalencia y de los indicadores de resultado en el ejercicio de derechos, los cuales pueden obtenerse a partir de las variables socioeconómicas que se incluyen en todo censo.

En cuanto a las preguntas recomendadas, se hizo a referencia al uso de filtro de edad, apuntándose que el Grupo de Washington sugiere realizar las preguntas a partir de los 5 años. Al respecto, la CEPAL recomienda no utilizarlo, ya que existen casos de limitaciones que se presentan desde el nacimiento, y que el aplicar un filtro implicaría perder dicha información. Se reconoce que, si bien para ciertos dominios las preguntas no aplicarían a niñas y niños de corta edad (por ejemplo, subir y bajar escaleras), siempre es posible aplicar filtros de edad al momento de elaborar los tabulados de estos dominios.

Finalmente, se señaló la relevancia de diseñar estrategias metodológicas con pertinencia cultural para captar adecuadamente la información. En el caso de los pueblos indígenas, por ejemplo, hay que analizar tanto la reacción frente a estas preguntas como la interpretación que se hace respecto a cada uno de los dominios a incluir.

## **2. Las experiencias nacionales**

En el panel se presentaron las experiencias del Perú, la Argentina y México. En el caso peruano, luego de resaltar la importancia de disponer de esta información en los censos, se puntualizó que, en los últimos 78 años, la medición censal se basó en la formulación de una sola pregunta bajo los siguientes criterios: enfoque de deficiencias en los censos de 1940 a 1993 y enfoque social en los 2 últimos (2007 y 2017). En todos los censos la pregunta estuvo dirigida a todas las personas, con la excepción del censo de 2007, donde solo se consultó a nivel de hogar respecto de la existencia de personas con discapacidad (sin poder determinar cuántas).

Posteriormente se brindaron algunos resultados del último censo, que muestran que el 10,4 % de la población peruana tiene alguna discapacidad, de la cual algo más de la mitad son mujeres (57%). También se presentaron evidencias del aumento de la prevalencia con la edad, estando el porcentaje más elevado en la población de 60 o más años (32,6%), seguida por la de 45 a 59 años (29,9%). Junto con ello se mostró información que permite caracterizar a la población con discapacidad, tal como el nivel educativo y el estado conyugal. Además, se describió el estado de situación respecto a la inclusión de estas preguntas en las encuestas de hogares, junto con algunos resultados.

Se presentaron los avances en materia de políticas y programas implementados en el país dirigidos a las personas con discapacidad, señalando que esto ha ido de la mano de la mayor visibilidad estadística. Dado que el Perú realizó su censo recientemente, se tiene el desafío de fomentar el uso de las bases de datos y los sistemas de información de las diversas operaciones estadísticas que abordan la temática. Asimismo, se continúa trabajando en la revisión de los criterios de identificación para visibilizar a la población con discapacidad y la inclusión de preguntas complementarias en encuestas de hogares, la ejecución de encuestas especializadas y el fortalecimiento de los registros, considerando el marco de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

La ponencia de la Argentina mostró que el país tiene vasta experiencia en la medición de la discapacidad, pues incorporó la temática ya en el censo de 1869 (con excepción de los censos de 1970, 1980 y 1991), aunque el marco conceptual y la metodología asociada ha ido cambiando y evolucionando con el tiempo. En el censo de 2001 se incluyó una pregunta para detectar la presencia o ausencia de personas con discapacidad en el hogar, que dio lugar a la Encuesta Nacional de Personas con Discapacidad 2002-2003, y en la cual se obtuvo una prevalencia de 7,1%. En el último censo, realizado en 2010, se incluyó una pregunta al respecto en el cuestionario ampliado, bajo el modelo social de la discapacidad, y como resultado se obtuvo una prevalencia de 12,9%. Se señaló después los indicadores para el seguimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de interés para las personas con discapacidad, que son factibles de desagregar utilizando los datos censales. Junto con ello se presentaron otras fuentes de información y sus principales características, como el Registro Nacional de Personas con Discapacidad y un estudio nacional específico realizado en 2018.

Con miras al censo de 2020, entre octubre y noviembre de 2017 se llevó a cabo la primera prueba piloto en Pilar (Provincia de Buenos Aires) y San Javier (Provincia de Misiones), con objeto de evaluar la posibilidad de realizar un censo de derecho. En la boleta se incluyeron las preguntas y categorías de respuesta acordadas en el "Taller sobre medición de discapacidad en la ronda de censos 2020" realizado en México en septiembre de 2017, siguiendo las recomendaciones internacionales en estos asuntos y trabajando en el marco de la Convención y de la CIF. Dicho set de preguntas no considera filtro de edad y quedó ubicado entre las consultas sobre cobertura de salud y situación previsional.

Comparando las baterías de preguntas empleadas en el último censo y en la primera prueba piloto (en ambos casos formuladas a toda la población) se resalta la eliminación de la expresión "limitación permanente", el incremento de la cantidad de preguntas y dominios a relevar (de 5 preguntas y 4 dominios a 6 preguntas y 6 dominios), la modificación de las categorías de respuesta (que en 2010 eran dicotómicas: sí/no) incorporando el grado de limitación, además de otras modificaciones en la redacción de las preguntas. Estos cambios tendrán un impacto en los resultados, como ya lo anticipan las cifras de la prueba piloto comparadas con las del censo 2010 en términos de prevalencia y de su distribución según los diferentes dominios (no obstante, los resultados deben tomarse con cautela porque la prueba piloto no es una muestra representativa de toda la realidad argentina).

Hasta el momento, para la definición del cuestionario censal de 2020, se detalló que se agregará la palabra "limitación" y el "nombre" de la persona, se modificará el orden de los dominios (no se comenzará con el dominio visual), se invertirá el orden de los gradientes (el primero será "No puede hacerlo"), entre otros. Estas modificaciones responden a la experiencia nacional, y a lo

observado en la prueba piloto en particular. Junto con ello, se han identificado una serie de desafíos censales en términos operativos, conceptuales y relativos a la propia medición de la discapacidad, los cuales fueron presentados por el país y ameritan ser considerados en otros países.

La presentación de México inició resaltando el por qué y para qué era importante generar información sobre las personas con discapacidad, además de los compromisos asumidos por el país ligados a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Luego se destacó que el país ha transitado en la generación de datos sobre discapacidad desde principios del siglo pasado, con el censo de 1900, aunque modificando la perspectiva de abordaje: entre 1900 y 1940 se la midió considerándola un defecto físico y/o mental, mientras que desde la década de 1980 comenzó a evolucionar el concepto hasta llegar a la perspectiva social actual.

En los censos de 2000 y 2010 se incorporó la pregunta sobre el tipo de discapacidad en los cuestionarios básico y ampliado, y además en ambos casos se registró la causa de la discapacidad. Las preguntas, con respuestas dicotómicas, se formularon a todas las personas. Posteriormente, se presentaron algunos hallazgos a partir del censo 2010 relativos al porcentaje de personas con discapacidad según los tipos de discapacidad y las características de las personas, visualizando —entre otros— las brechas generacionales.

En el marco del censo de 2020, el país ha realizado una Consulta Pública respecto a la propuesta conceptual y metodológica del proyecto mediante dos vías: por Internet (como lo marca la Ley) y a través de reuniones a nivel estatal y central con usuarios de las principales instituciones públicas, académicas, privadas y de la sociedad civil. Se presentaron las solicitudes recibidas relativas a discapacidad, entre ellas considerar la batería de preguntas del Grupo de Washington, ampliar los dominios, incorporar todas las preguntas en el cuestionario básico y agregar preguntas referidas al acceso a necesidades de apoyo, la percepción de discriminación por condición de discapacidad y sobre espacios y medios apropiados para personas con discapacidad.

Junto con lo anterior, se hizo referencia a la Primera Prueba Temática para el censo de 2020, de cuyo cuestionario formaron parte la pregunta de discapacidad y de causa de la discapacidad, retomando los dominios y gradientes recomendados por el Grupo de Washington, aunque con algunas variantes. Se observaron la complejidad de entendimiento de las preguntas y la disposición de los informantes para responder. De esta manera, se presentaron aspectos observados que deberán tomarse en cuenta para el diseño definitivo de estas preguntas, relativos a la lectura textual de la pregunta, la reacción del informante, la fluidez y los tiempos de aplicación, entre otros. Además, se mostraron algunos resultados contrastando con los de la Encuesta Nacional de Discapacidad de 2014, para evaluar posibles sesgos o distorsiones.

Adicionalmente, se llevó a cabo una prueba de sesgo, aplicándose un cuestionario con preguntas complementarias a las personas de 12 años o más que durante la prueba temática declararon tener una limitación o discapacidad en cualquiera de las actividades consideradas. En el 71,4% de los casos se declaró el mismo grado de dificultad reportado en la prueba temática (habiendo un 10% de omisión de respuesta) y en el 78,3% se reportó la misma causa de la discapacidad. Si se excluyen los casos que no respondieron el cuestionario, se advierte que el sesgo es mayor cuando cambió el informante. Como reflexión final, más allá del tema censal, se enfatizó la necesidad de fortalecer los registros.

El debate estuvo centrado en los elementos que se introducen en la formulación de las preguntas de cada dominio, y en el orden en el que estos se listan en la boleta. Se aclaró que la

intención original del Grupo de Washington era no incluir los dispositivos de asistencia en ninguno de los dominios, pues si se pregunta por la dificultad para ver ignorando su accesibilidad a lentes incrementa mucho la estimación de personas con dicha limitación, y lo mismo ocurre en el dominio "oír", aunque se reconoce que la accesibilidad a audífonos es menor que a lentes. En este sentido, se recalcó que debe tenerse presente que el objetivo de estas preguntas es identificar a la población con una limitación que potencialmente pueda ponerlos en mayor riesgo de experimentar ciertas restricciones en su participación.

En cuanto al orden de los dominios, los participantes manifestaron que se ha observado en algunos países que el que figura primero es el que registra el porcentaje más alto. Al respecto, la experiencia de un país es que ello no ocurre en la encuesta especializada que realizó, debido posiblemente a la mayor capacitación recibida por los encuestadores. En conclusión, los y las participantes coincidieron en que es importante analizar el impacto del orden de los dominios en las pruebas pilotos.

Otro aspecto que generó debate fue el de la definición legal de discapacidad y su carácter de "permanente", pues algunas limitaciones son temporales. De allí que varios países colocan en el fraseo de la pregunta explícitamente la denominación "permanente" mientras que otros no lo hacen. Asimismo, algunos países consideran permanentes aquellas dificultades que aquejan durante por lo menos 6 meses, mientras otros consideran un mínimo de 12 meses. Los especialistas mencionaron que estas son cuestiones que resulta importante precisar y sobre las cuales debe llegarse a consensos, tomando en cuenta que el hecho de que la limitación no sea permanente no significa que no se requieran políticas públicas.

Durante el debate también se destacó que, en la ronda de censos pasada, la alianza con las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones públicas que trabajan esta temática fue muy valiosa, y que debe ser considerada en esta nueva ronda, ya que su involucramiento en los procesos de capacitación y difusión resulta muy positivo.

### **3. Perspectivas de la academia y de la sociedad civil sobre las preguntas censales y el uso de esta información**

La primera presentación estuvo a cargo de una especialista en el tema, quien detalló la experiencia del Brasil en los censos de 2000 y 2010. Se destacó que para la identificación de personas con discapacidad en estos censos se realizaron encuentros con los usuarios y organizaciones civiles, pruebas cognitivas, pruebas piloto, censos experimentales, además de pruebas piloto conjuntas con los países del Mercosur, considerando las recomendaciones internacionales (CIF y Grupo de Washington para Estadísticas sobre personas con discapacidad). Como resultado de este proceso, se aumentó el número de dominios estudiados y se pasó de respuestas dicotómicas a respuestas con grados de limitación.

Seguidamente mostró los bloques de preguntas utilizados en los censos de 2000 y 2010, señalando que hubo problemas con la pregunta filtro en la parte de deficiencia y en consecuencia ya no se la incorporó en el último censo. No obstante, tras la publicación de las recomendaciones del Grupo de Washington, se percibió que mucho de los esfuerzos hechos por el Brasil habían acercado al país a un abordaje metodológico muy acorde al recomendado por los organismos internacionales. Asimismo, apuntó que, con base en los resultados nacionales, se optó por aplicar las preguntas de discapacidad a la población de 10 años y más.

La ponente terminó su intervención mostrando abundantes hallazgos con base en los resultados de los dos últimos censos, tal como la estructura por sexo y edades de las personas con al menos una discapacidad (total y severa), la proporción de personas ocupadas por tipo de discapacidad y sexo, la asistencia a un establecimiento educativo, la esperanza de vida al nacimiento y la esperanza de vida libre de discapacidad por sexo y grandes regiones, entre otros. Toda esta información permite visualizar desigualdades de género, generacionales y territoriales en desmedro de las personas con discapacidad –además de las intersecciones entre estos factores–, siendo insumos muy valiosos para la política pública. La segunda presentación estuvo a cargo de una especialista proveniente de la Alianza Latinoamericana de Mujeres con Discapacidad, quien recordó que la discapacidad es un concepto que evoluciona y que resulta de la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras debidas a la actitud y al entorno, la cual impide su participación plena y efectiva en igualdad de condiciones. En ese sentido, si bien se reconoce el avance respecto a incluir en los censos la medición de las limitaciones, se debe profundizar en las barreras, alentó a que se explote más la posibilidad que ofrecen los censos para el cruce de información sobre discapacidad con aquella referente a las características de la vivienda, el nivel de instrucción, la ocupación, el uso y apropiación de las tecnologías de la información y la comunicación, entre otras.

Luego habló sobre el Consenso de Montevideo de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo (CRPD), señalando que no cuenta con un capítulo específico de discapacidad, pero que dada la transversalidad del tema el desafío está en incidir a lo largo de todos sus capítulos. En vista de ello, remarcó que, en la tercera reunión de la CRPD, que tuvo lugar en agosto de 2018, se solicitó a los países que, sobre la base de la *Guía operacional para la implementación y el seguimiento del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo*, y en conformidad con las necesidades nacionales y las iniciativas ya existentes, generen información específica sobre las personas con discapacidad en relación con los distintos capítulos del mencionado consenso.

El uso de las cifras censales —y otras fuentes de datos para la incidencia política— quedó de manifiesto con la experiencia relatada por la especialista en relación con la participación continua de la sociedad civil (personas con discapacidad) en la elaboración del primer informe voluntario del Consenso de Montevideo en 2017. Así, se identificaron medidas prioritarias (aproximadamente 42), de las cuales se analizó cuáles eran las brechas y desafíos, recopilando información al respecto, para así poder empezar un proceso de consulta a la población con discapacidad. La información fue un insumo fundamental para que, a través de mesas de trabajo, las personas con discapacidad realizaran sus aportes al informe voluntario. Junto con ello, se revisaron los indicadores en sinergia con los establecidos para el seguimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Asimismo, se generaron alianzas estratégicas con organismos del Estado e internacionales para la elaboración de campañas de concientización.

La expositora compartió también la experiencia costarricense en relación con la capacitación del personal censal de campo comentando que, gracias al Consejo Nacional de Personas con Discapacidad (CONAPDIS), se logró incluir un módulo sobre el modelo social de la discapacidad, el cual fue brindado por profesionales con discapacidad, lo cual ayudó a romper las barreras actitudinales hacia la discapacidad, además de aclarar dudas conceptuales respecto a accesibilidad, derechos humanos y autonomía.

Finalizó su intervención presentando los desafíos centrales con miras a la próxima ronda censal: participación de las poblaciones con discapacidad en el diseño de los instrumentos censales

para su análisis y retroalimentación, difusión respecto a los alcances de los censos de 2020 como base para la generación de nuevos datos estadísticos, desarrollo de estrategias para la recolección de datos cuando el informante es una persona con discapacidad, y capacitación a las personas supervisoras y entrevistadoras respecto a la condición de discapacidad.

En el debate, los asistentes coincidieron en la necesidad de promover la participación de las personas con discapacidad en diferentes etapas del proceso censal, sin dejar de reconocer los retos que ello representa, sobre todo respecto a los cambios y esfuerzos necesarios para concretar dicha participación. Se enfatizaron varios aspectos fundamentales para tener un censo inclusivo: la sensibilización y capacitación en temas de discapacidad; los ajustes metodológicos para aumentar la accesibilidad de las personas con discapacidad para responder el censo, la difusión de resultados y la promoción en el uso posterior de la información sobre esta temática por parte del Estado y la sociedad civil. También es importante revisar el sistema de supervisión a implementar, con el fin de poder detectar y afrontar comportamientos problemáticos por parte de censistas y supervisores.

Uno de los expertos compartió la experiencia de profesionales de la Facultad de Ingeniería y Arquitectura de la Universidad de Bristol (Inglaterra), que han trabajado el tema de discapacidad, la cual consistió en que los estudiantes simulasen tener discapacidades y, una vez experimentada tal situación, diseñaran edificios y espacios públicos, notándose inmediatamente cómo les cambiaba la perspectiva. Con base en ello, se invitó a los representantes de las oficinas de estadística a replicar este tipo de experiencias al momento de diseñar los diferentes instrumentos para los censos y otros operativos estadísticos.

Asimismo, se remarcó que las dificultades que emergen de la realización de las pruebas piloto no deben desanimar la inclusión del tema en los censos y que, por el contrario, deben servir de base para buscar soluciones y mejorar en los aspectos que hayan resultado problemáticos. Se insistió en que el marco de la generación de datos ha cambiado, pasando del enfoque del desarrollo —principalmente económico— al enfoque de derechos. Así, hay que adaptarse a este cambio y comprender que, en consecuencia, las estadísticas se convierten en una herramienta clave para el ejercicio de los derechos.

#### **4. Trabajo en grupo para definir recomendaciones y sus resultados**

En el último panel de la sesión los participantes trabajaron en grupos, con el propósito de definir recomendaciones. Cada uno de los grupos tuvo 45 minutos para desarrollar una de las 3 preguntas planteadas: i) ¿Desde qué enfoque se piensa abordar la discapacidad en el próximo censo? ¿Existe consenso al respecto entre el equipo de trabajo del censo?, ii) ¿Cuáles son los desafíos que prevé en la aplicación de las recomendaciones sobre las preguntas de discapacidad en los censos? y iii) ¿Qué recomendaciones haría para fortalecer la propuesta?

Dos grupos desarrollaron la primera pregunta: uno conformado por representantes del Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, México, Nicaragua y Panamá, y el otro por representantes de Colombia, Costa Rica y Cuba. Ambos grupos respondieron que se acogerán a las recomendaciones del Grupo de Washington y que, en general, existe consenso en el equipo técnico al respecto. Sin embargo, en algunos casos se señaló que está pendiente el comenzar la discusión con la sociedad civil y, en otros, que aún están en discusiones con el organismo estatal a cargo de los asuntos de personas con discapacidad. Destacaron que se deben redoblar esfuerzos en el trabajo con la sociedad civil para lograr un efectivo consenso y la importancia de realizar pruebas cognitivas. Algunos países están evaluando el incluir una pregunta referente a la causa de la discapacidad.

Otros dos grupos trabajaron en la segunda interrogante, uno de ellos conformado por representantes del Paraguay, la República Dominicana y la República Bolivariana de Venezuela, y el otro por representantes de la Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, el Brasil y Chile. Los desafíos planteados fueron poner mayor énfasis en la capacitación a censistas y supervisores, sobre todo en aspectos conceptuales, mejorando las estrategias, los protocolos y los manuales, y que los censistas tengan claridad del por qué y para qué se hacen estas preguntas; ligado a ello, se señaló la necesidad de robustecer la selección del personal de campo. Otro desafío es lograr un mayor involucramiento de la sociedad civil y de las organizaciones especializadas en la temática de discapacidad. Desde el punto de vista de la operacionalización de la pregunta, los retos están en llegar a un consenso con respecto a los filtros de edad, es decir, acordar a partir de qué edad se puede formular cada pregunta según los diferentes dominios. Reconocen la importancia de incorporar las recomendaciones internacionales, en particular la relativa a los gradientes, persistiendo el desafío en la definición del orden de aplicación más óptimo y en cómo presentar la información.

Finalmente, la tercera pregunta fue abordada por el grupo compuesto por personal del UNFPA y de organizaciones de la sociedad civil. Apuntaron que, para fortalecer la propuesta, es recomendable una mayor participación de la sociedad civil en todos los ámbitos del censo, sobre todo de personas con discapacidad. Recomendaron una mayor supervisión de todas las etapas censales, en particular durante la selección del enfoque y de las preguntas que van a ser utilizadas. Señalaron también la importancia de la capacitación, generando habilidades en el empadronador para censar adecuadamente a personas con discapacidad, lo cual contribuye a tener información de calidad y validada con la sociedad civil.

## **G. La inclusión de las personas pertenecientes a pueblos indígenas y afrodescendientes**

La inclusión de los pueblos indígenas y afrodescendientes en los censos de población y vivienda es un hecho instalado en los países de la región, los cuales han realizado importantes progresos entre las rondas censales 2000 y 2010. Por consiguiente, en esta sesión se debatió respecto de las lecciones aprendidas y los desafíos pendientes en la región para consolidar procesos y mejorar la calidad de la información obtenida. Se discutió además sobre las preguntas de identificación de pueblos indígenas y afrodescendientes, y la incorporación de otras variables que apuntan a la pertinencia cultural de la información.

Esta sesión se compuso de dos paneles: el primero abordó los avances regionales en estos asuntos y las experiencias nacionales presentadas por las oficinas de estadística, y el segundo se abocó principalmente a los temas de participación y de incidencia política desde la perspectiva de especialistas de organizaciones indígenas y afrodescendientes y de la academia.

### **1. La inclusión de pueblos indígenas y afrodescendientes en los censos: panorama regional y experiencias nacionales**

Al igual que en las sesiones previas, la mirada regional estuvo a cargo del CELADE. Se remarcó la constitución de los pueblos indígenas y afrodescendientes como activos actores políticos y sociales que han logrado posicionar sus demandas históricas en las agendas internacionales, regionales y nacionales, lo que ha generado el reconocimiento de sus derechos y la creciente demanda de información sobre estos. En este contexto, los censos aportan al conocimiento de quiénes son,

cuántos son, dónde están y cómo viven los pueblos indígenas y afrodescendientes, insumos básicos para políticas y programas, pues son la única fuente de carácter universal que permite captar poblaciones —aun cuando su tamaño sea pequeño— y la desagregación a escalas territoriales menores, además de servir de marco muestral para investigaciones en profundidad. Luego de presentar aspectos conceptuales relativos a la definición de pueblo indígena y afrodescendiente, se presentaron las recomendaciones vigentes respecto a los criterios y la formulación de las preguntas para la cuantificación de estos grupos en los censos y otras fuentes de datos, la adecuación cultural de los cuestionarios, la cartografía y otros aspectos relevantes del proceso censal.

Considerando lo anterior se enfatizó que, para su cuantificación, existe consenso internacional en que debe primar el criterio de autoidentificación. Así, se destacó que en la región se incrementó la cantidad de países que incorporan el mencionado criterio en sus cuestionarios censales, principalmente en el presente siglo, pasando de 2 en la década de 1980 —exclusivamente para la identificación de afrodescendientes— a 16 en la de 2010, de los cuales 13 identifican tanto indígenas como afrodescendientes. A través de una síntesis de los avances realizados por los países, se constató que estos fueron más allá de la inclusión de preguntas y la revisión de estas entre una ronda censal y otra, y que la región presenta progresos importantes en lo relativo a la incorporación de las perspectivas de los pueblos indígenas y afrodescendientes en los censos y que se han fortalecido los mecanismos de participación, entre otros aspectos.

Se hizo hincapié en que aun cuando los resultados de las rondas pasadas no han estado exentos de cuestionamientos, los datos censales han servido para visibilizar las desigualdades y el entrecruce de estas según sexo, edad, territorio, por lo cual son insumo para el fortalecimiento e incidencia política basada en evidencia. También han permitido identificar pueblos en peligro de desaparición y han brindado valiosa información para el seguimiento de acuerdos regionales e internacionales, entre otros.

Como desafíos para la ronda 2020 se tienen el seguir las recomendaciones internacionales y regionales vigentes de acuerdo a la realidad de cada país; fortalecer los procesos de capacitación, supervisión, comunicación, sensibilización y empoderamiento; establecer mecanismos efectivos de participación de afrodescendientes y pueblos indígenas; definir las pautas para la validación y el control de calidad de las preguntas de autoidentificación étnica durante el levantamiento y el poslevantamiento censal, entre otros.

En la presentación del Brasil se precisó que la temática étnico-racial se investiga desde los primeros censos de población de fines del siglo XIX a través de la pregunta “Qual é sua cor ou raça?”, siendo el color o raza un constructo resultado de la mezcla de conceptos relacionados con los orígenes, el color de la piel y la identidad/pertenencia étnica, pero que sin embargo es a partir de 1991 que se incluye la categoría de respuesta “indígena”. En 2010 la pregunta pasa al cuestionario básico, y por primera vez se formularon preguntas adicionales dirigidas a quienes se declaraban indígenas para identificar el pueblo o etnia de pertenencia y averiguar si hablaban idiomas indígenas o portugués.

La ponencia señaló políticas de acción afirmativa dirigidas a afrodescendientes e indígenas y el marco legal para la identificación y visibilidad estadística de estos grupos. Se presentaron significativos avances en cartografía para identificar los territorios indígenas y afrodescendientes (*quilombolas*).

Con miras al próximo censo, se realizaron la prueba cognitiva de color y raza y la de autopertenencia quilombola. La primera se realizó en el primer semestre de 2016, para evaluar si la inserción de explicaciones adicionales concernientes al color o raza "pardo" en el manual del censista disminuiría las dudas de clasificación observadas durante el censo de 2010. La segunda se realizó en la segunda mitad de 2016, con la finalidad de identificar la reacción de las personas que residen dentro de las comunidades quilombolas y probar tres alternativas de preguntas.

Luego, se presentó la hoja de ruta para el diálogo interinstitucional previsto para el censo de 2020 y algunas lecciones aprendidas. Entre estas, se señaló la necesidad de un diálogo permanente con las representaciones políticas y comunitarias de afrodescendientes y pueblos indígenas, el dimensionamiento específico para la formación y contratación de personal para trabajar con estos grupos, las necesidades de monitoreo y supervisión de todo el proceso censal, y el mejorar la forma de estimar el presupuesto incluyendo gastos logísticos y de desplazamiento para el acceso a estas poblaciones. Finalmente, se compartieron algunas reflexiones en torno a la responsabilidad de las oficinas de estadística para producir información que refleje la realidad de estos grupos, establecer los límites de lo que es posible obtener con un censo e involucrarse en la discusión de los marcos legales que guíe la producción de información para las políticas públicas, con el fin de delimitar el rol de las mencionadas oficinas en estos procesos.

En el caso de Chile se hizo referencia a la consulta indígena en ocasión del censo de 2012, que dio lugar a la definición de preguntas sobre autoidentificación, idioma y religión (espiritualidad indígena). Sin embargo, en el de 2017, dado que se trató de un censo abreviado, solo se incluyó la pregunta sobre pertenencia a pueblos indígenas, cuyas características metodológicas fueron presentadas. Por otra parte, las organizaciones afrodescendientes venían demandando su inclusión en el censo, lo que no fue posible en 2017. Sin embargo, acogieron la propuesta del INE de reconocerse como tales en la categoría "Otro" (especificando su condición afrodescendiente) de la pregunta sobre identificación de pueblos indígenas. Esto fue incluido en el manual de capacitación y las propias organizaciones realizaron campañas al respecto. El incluir la categoría "otro pueblo indígena" es parte de las recomendaciones regionales, para lo cual el caso chileno mostró los desafíos que implica la codificación de esta categoría. A continuación se presentaron algunos resultados censales, evidenciando el aumento de la autoidentificación indígena en el censo de 2017 respecto del de 2002, así como la distribución territorial y según pueblos de la personas que se autoidentificaron como indígenas. En el caso de los afrodescendientes, cerca de 10 mil personas se identificaron como tales a pesar de que no se tenía una pregunta específica para este grupo.

Entre los desafíos para el próximo censo se tiene establecer un mecanismo de participación durante 2019 para revisar la formulación de la pregunta, la incorporación de una pregunta para la autoidentificación afrodescendiente, mejorar los diccionarios de codificación, realizar pruebas para estas mediciones, entre otros.

En el caso panameño, la presentación inició destacando la importancia de incluir a los pueblos indígenas y afrodescendientes en los censos, señalando las definiciones conceptuales utilizadas en el país. Se puntualizó que es a partir del censo de 1990 que se utiliza el criterio de autoidentificación para la cuantificación de la población indígena, mientras que esta situación se da por primera vez en el último censo realizado en el país (en 2010) para el caso de la población afrodescendiente. Se mostraron seguidamente las preguntas utilizadas en los últimos 3 censos (realizados en 1990, 2000 y 2010), detallando la metodología usada, y se presentaron algunos resultados censales relativos a la evolución del tamaño poblacional indígena, según los diferentes

pueblos, y su distribución territorial, así como los resultados del censo de 2010 para el caso afrodescendiente. A partir de las consultas a estos grupos, se han revisado y modificado las preguntas referidas a pueblos indígenas y afrodescendientes, las cuales se probaron en la encuesta de mercado laboral de agosto de 2018 y cuyos resultados se están analizando.

La presentación de Panamá hizo referencia también a los avances en materia de políticas y programas dirigidos a estas poblaciones, para luego finalizar con los retos frente al censo de 2020, entre ellos: mantener reuniones de coordinación con estos grupos, consensuar el marco conceptual de investigación de la población afrodescendiente e indígena, definir las preguntas a incluir en el censo de 2020, llevar a cabo pruebas en las investigaciones que lleva a cabo el INEC y evaluar los resultados que se obtengan, elaborar un plan de sensibilización que incorpore estrategias bien definidas, efectuar convenios interinstitucionales para la inclusión del tema en el censo y otras fuentes de datos; realizar un análisis pormenorizado a partir de los datos de las encuestas para contribuir con el proceso censal.

El debate y los comentarios de este panel se sintetizan junto al siguiente, al final de este apartado sobre pueblos indígenas y afrodescendientes.

## **2. La participación de los pueblos indígenas y afrodescendientes en los censos y su uso para la incidencia en políticas**

La ponencia del representante de la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) detalló la experiencia del proceso de consulta previa, libre e informada realizada en este país, en ocasión de la incorporación del enfoque étnico en el XVIII Censo de Población y VII de Vivienda realizado en 2018, destacando los principios que rigen los procesos de consulta. En este marco, se señalaron aspectos claves para definir la hoja de ruta étnica en el censo, tal como el alistamiento técnico, que en el caso de las organizaciones indígenas colombianas respondió a la progresiva calificación de sus equipos, lo que les permitió convertirse en interlocutores válidos con la institucionalidad pública. Junto con ello, el acercamiento de las distintas visiones sobre bienestar, territorio, desarrollo y buen vivir, cuya conceptualización permitió concebir el mecanismo por el cual estas dimensiones pueden ser medidas. Así, se resaltó la experiencia de la realización de la actualización cartográfica en conjunto con los expertos en el propio territorio, lo que permitió georreferenciar manualmente la ubicación de las comunidades.

A través de la presentación se pudo constatar la participación de los pueblos indígenas en diferentes etapas del proceso censal, comenzando por la socialización de este proyecto con las comunidades de base y la retroalimentación del cuestionario, más allá de la pregunta de autoidentificación, como por ejemplo la inclusión de variables para la identificación de los territorios ancestrales, los idiomas indígenas y las prácticas de la medicina tradicional indígena. También mostró el listado de acuerdos establecidos con la oficina de estadística del país y su grado de cumplimiento. Describió la estrategia comunicacional implementada para sensibilizar a las comunidades sobre la importancia del censo y fortalecer la autoidentificación; la participación indígena como censistas, supervisores y jefes municipales; y la implementación de un sistema de monitoreo y control desde la ONIC para acompañar el operativo y apoyar en la solución de problemas de campo y contribuir con la rendición de cuentas.

Finalmente, se destacó que el concertar con las comunidades étnicas ofrece la oportunidad de mejorar la calidad de la información que se recoge y el acceso a zonas dispersas y obtener mayor legitimidad, más democracia y participación. Por otra parte, esta concertación implica retos

en términos de saberes y lenguajes, superar desconfianzas históricas, cumplir con los acuerdos, transparencia en los procesos, y disponibilidad de los recursos necesarios.

La presentación del Perú estuvo a cargo de la representante del Centro de Desarrollo de la Mujer Negra Peruana (CEDEMUNEP), quien resaltó que en el censo de 2017, por vez primera, se incluyó una pregunta sobre autoidentificación étnico-racial (hasta el censo de 1940 se había incluido una pregunta de carácter racial). Considerando además que las y los afroperuanos viven en condiciones de pobreza, discriminación y exclusión, el contar con una pregunta de autoidentificación fue vital para sensibilizar a la población sobre la importancia de los censos y relevar su implicancia en la elaboración de políticas públicas.

La preparación de dicha pregunta fue consensuada con las organizaciones de pueblos indígenas y afrodescendientes e instituciones gubernamentales e internacionales reunidas en el Comité Técnico Interinstitucional sobre Estadísticas de Etnicidad, creado en 2013. De esta manera, la pregunta incluida en el censo de 2017 contiene las diferentes denominaciones atribuidas a la afrodescendencia, considerando tanto categorías raciales (negro, mulato, moreno, zambo) como étnicas (pueblo afroperuano, afrodescendiente).

Se remarcó la participación del CEDEMUNEP en el proceso preparatorio para la inclusión de la pregunta en el censo de 2017, desde una perspectiva privada y colectiva. En tal sentido, se realizaron diversas acciones de sensibilización, capacitación, alianzas y campañas; considerándose además la experiencia de otros países. Si bien se reconocieron los avances respecto a la visibilidad estadística de la población afroperuana, y a la participación de las propias organizaciones en el proceso censal, se enfatizó la necesidad de evaluar los resultados (por ejemplo, las organizaciones sostienen que la inclusión de la categoría "mestizo" perjudicó la identificación afrodescendiente) y de promover el acceso y uso de la información. También es importante asegurar la visibilidad estadística de la población afroperuana en las diferentes fuentes de datos, tal como los registros administrativos. Entre los desafíos pendientes se señaló el uso de la información disponible para el diseño e implementación de acciones afirmativas y políticas que mejoren las condiciones de vida de las y los afrodescendientes; fortalecer las alianzas con los pueblos indígenas para consolidar la producción de estadísticas étnico-raciales, así como las capacidades de los funcionarios públicos en estos asuntos; y promover espacios de diálogo entre las organizaciones afrodescendientes, las instituciones públicas y los organismos internacionales sobre la temática.

La tercera exposición estuvo a cargo de un especialista del Centro de Estudios Antropológicos de la Universidad Católica de Asunción (Paraguay), quien hizo referencia al Consenso de Montevideo de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo, a través del cual se expresa la voluntad de los Estados de seguir avanzando en la implementación de acciones para garantizar los derechos de los pueblos indígenas, sustentados en el valor de la igualdad y la diversidad cultural. Bajo este marco, enfatizó el seguir fomentando la visibilidad de los pueblos indígenas desde la perspectiva del derecho colectivo, lo cual implica garantizar la plena participación de los pueblos indígenas en cualquier estudio poblacional, desde la elaboración de los instrumentos y su aplicación hasta la difusión y análisis de los resultados. En dicha línea, relató la experiencia paraguaya en cuanto a la implementación de censos indígenas como parte de los censos de población y vivienda que se realizan en el país desde 1981, respondiendo a 3 criterios: autoidentificación, lengua y pertenencia geográfica.

Se revisaron más detalladamente los dos últimos censos (2002 y 2012), los cuales permitieron la participación de los pueblos indígenas en todo el proceso censal. En ellos se consideró el enfoque de género y la pertinencia cultural según la diversidad étnica, promoviendo el empoderamiento de los pueblos indígenas. Es así como el Paraguay incorporó, desde el enfoque de derecho colectivo, un cuestionario comunitario, a través del cual se pudo conocer la cantidad y localización geográfica de las comunidades indígenas en el país y sus características relevantes.

Con base en los relatos de las propias personas indígenas y su apropiación del proceso censal de 2012, se destacó que ello contribuyó, sin duda, a obtener información fiable de las comunidades indígenas, logrando una exhaustiva sistematización según los diferentes grupos lingüísticos. Asimismo, a través del cuestionario comunitario, se logró recopilar información sobre la condición de tenencia de tierra de las comunidades y de sus recursos naturales, las actividades económicas, el acceso a la justicia, entre otros aspectos fundamentales.

Se destacó que los resultados censales sirvieron para que diferentes instituciones pudieran disponer de información como insumo para la generación de políticas públicas inclusivas y culturalmente pertinentes. La experiencia censal contribuyó a que los pueblos indígenas y las instituciones desarrollen actividades en programas, planes y estudios. Finalmente, se enfatizó que los censos demuestran que es posible el empoderamiento y la participación de los pueblos indígenas en estos procesos, asegurando resultados fiables, sostenidos y culturalmente pertinentes. En este sentido, se alentó a las oficinas de estadística a promover y ampliar los espacios de participación indígena para la producción y análisis de información, señalando una serie de áreas temáticas y ejes de investigación, colocando la mirada en los derechos colectivos.

El debate de la sesión sobre pueblos indígenas y afrodescendientes abarcó diversos aspectos técnicos, sin desconocer el componente político de la información. En este sentido, se señaló que es importante analizar el contexto político en el cual acontecen los censos de población, pues este explica, en parte, los resultados de la autoidentificación, la cual se ha ido modificando con el tiempo en varios países. Por otra parte, los participantes coinciden en que la inclusión de preguntas de identificación étnico-racial en las fuentes de datos es un pilar fundamental para políticas de equidad y garantía de derechos.

Varios participantes resaltaron la importancia de revisar las preguntas, puesto que en varios casos aún se requieren ajustes y coincidieron que para estas situaciones el argumento de la comparabilidad temporal no debería primar. Así, los países que están preparando sus próximos censos y aquellos que los levantaron recientemente compartieron sus experiencias respecto a la revisión y formulación de las preguntas y a las evaluaciones realizadas y previstas, a través de pruebas piloto o de encuestas de hogares. En general, hubo acuerdo en que los términos y elementos que se incluyen en la redacción de las preguntas y las categorías de respuesta consideradas son determinantes en los resultados de la cuantificación indígena y afrodescendiente.

Los participantes también abordaron la inclusión en algunos casos de la categoría "mestizo", señalando al respecto que las experiencias nacionales muestran que causa confusión y podría introducir sesgo o rechazo, optándose en consecuencia por su no incorporación. Se insistió en que es sumamente importante tener claro qué se quiere medir, por qué y para qué. Si lo que se quiere es medir diversidad cultural se tendrán que hacer estudios en profundidad y definir categorías con sentido para dicho propósito, pero si lo que se quiere es cuantificar y caracterizar a los pueblos indígenas y afrodescendientes habrá que definir preguntas orientadas a tal objetivo.

Se enfatizó la relevancia de la sensibilización y pedagogía ciudadana en estos asuntos, que es necesario contar con los recursos para las estrategias comunicacionales en los tiempos previstos para que las campañas funcionen, y prepararse para dar respuestas institucionales a las redes sociales.

Además, se reiteró la importancia de que las organizaciones indígenas y afrodescendientes participen de todo el proceso censal, pues su participación genera reconocimiento y mayor confianza en los resultados. Los y las participantes de los diferentes países hicieron referencia a los mecanismos participativos que están implementando en esta nueva ronda censal. Al respecto, se señaló que en la ronda pasada fue más difícil llegar a consensos, y que en esta ronda el desafío es fortalecer la participación indígena y afrodescendiente con miras a lograr acuerdos y mejores resultados. En este sentido, se reiteró la importancia de abrir el diálogo a las diversas organizaciones presentes en el país, tanto en el ámbito nacional como local.

Varios especialistas reiteraron que la participación también contribuye al empoderamiento y apropiación de la información, y que el reto está en mejorar la accesibilidad para que los pueblos indígenas y afrodescendientes aprovechen los datos censales y puedan generar acciones políticas basadas en evidencias. Asimismo, se tiene el desafío de que las oficinas de estadística proporcionen indicadores con pertinencia cultural, que se amplíe la autoidentificación a otras fuentes de datos más allá del censo y que se desagregue la información proveniente de los diferentes operativos estadísticos. Adicionalmente, se señaló la importancia de ir generando una institucionalidad multisectorial para la producción de estadísticas étnico-raciales que cuente con la activa participación de pueblos indígenas y afrodescendientes.

## **H. La identificación y medición de los desplazamientos diarios de las personas**

Como resultado de los altos niveles de urbanización y metropolización observados en la región, se hace necesario estudiar los desplazamientos cotidianos para trabajar para la planificación urbana, la inversión vial, los programas de transporte y las políticas públicas destinadas a mejorar el bienestar de la población y de quienes trabajan. Por ese motivo, en la séptima sesión del seminario se discutieron las potencialidades que ofrecen los censos para indagar acerca de estos desplazamientos considerando los estándares internacionales, la experiencia regional de captación de esta información y algunos usos con base en la información censal recogida en rondas previas.

En la presentación sobre la experiencia global y regional, realizada por el CELADE, se puntualizó que la movilidad cotidiana ha sido estudiada e incorporada desde hace más de 60 años en algunos países desarrollados, y que en América Latina ha ido aumentando cada vez más su inclusión, debido principalmente a la creciente urbanización, metropolización y universalización de la movilidad cotidiana por estudio o trabajo (también llamada movilidad pendular o conmutación).

Si bien los desplazamientos regulares de las personas pueden tener diferentes propósitos, la ponencia se centró en la movilidad cotidiana para trabajar. Al respecto, se presentaron las recomendaciones internacionales para su estudio en los censos, señalando la necesidad de definir la ocupación o trabajo principal como referente de la consulta, y el lugar de trabajo o localización de esta ocupación. Además de lo anterior, la pregunta debe ser formulada a nivel de persona, hacer referencia al trabajo remunerado (se excluye desplazamientos para tareas domésticas y/o de cuidado) y tener como mínimo 3 categorías de respuesta: trabaja en casa, no tiene lugar fijo de

trabajo, tiene lugar fijo de trabajo. Esta última categoría es deseable abrirla en dos: "trabaja en el mismo municipio" y "trabaja en otro municipio/país". Cabe resaltar que, en los censos de hecho, se requiere adicionalmente de la definición del lugar de residencia.

Seguidamente se mostró la experiencia regional, constatando la creciente incorporación del tema en los censos: en la década de 1980 solo 1 país incluyó preguntas al respecto, ninguno en la década de 1990, 6 de 19 en la década de 2000 y 9 de 17 en la década de 2010. Se observa que, hasta la década de 2010, las mediciones no se ajustaron a los estándares internacionales por diferentes razones: se consulta por lugar de trabajo y de estudio conjuntamente, se usa formato de consulta de migración, se excluyen categorías como "trabajo en casa" o "sin lugar fijo de trabajo", entre otras. Ya en la década de 2010, 3 países siguieron los estándares internacionales, el resto lo hizo parcialmente (en distintos grados), haciéndose incluso consultas adicionales referidas a los tiempos de traslado y si se retorna del trabajo a la casa diariamente.

Se hizo mención de las potencialidades y usos de esta información, tal como la descripción, comprensión y acción pública sobre la movilidad como elemento central y cambiante en la calidad de vida de las personas; decisiones de inversión pública y privada en materia de localización de empleo, residencia, infraestructura vial y transporte; la identificación de áreas metropolitanas; la relación con migración y otras formas de movilidad. Sin embargo, se señaló que, en general, hay una subutilización de esta información en la región, siendo su uso más frecuente la definición de áreas metropolitanas. Posteriormente se presentaron algunos resultados relativos a la calidad de la información y a los niveles de movilidad que arrojaron los censos. Sobre esto último, se observan niveles de movilidad muy variables entre los países e incomparables, debido a las diferencias en el abordaje metodológico y al uso de divisiones político administrativas diferentes. También se presentaron resultados sobre la Ciudad de México.

Finalmente, entre las recomendaciones para la ronda censal 2020 se enfatizó el apearse a los estándares internacionales (permitiendo así la comparabilidad entre países), definir adecuadamente la ubicación de la pregunta en las boletas censales y la población de referencia y tener presente el desafío de la desagregación de la información y su utilización.

La ponencia de la representante de México permitió constatar que en el país se han realizado esfuerzos significativos para que la temática esté presente en los censos y en la encuesta intercensal, lográndose así avanzar en el conocimiento de la movilidad de las personas hacia sus lugares de estudio y trabajo, además de indagar sobre el tiempo y el medio de traslado. Se presentaron en detalle las preguntas incluidas en los censos de 2000 y 2010, que apuntaron al lugar de trabajo, y las de la Encuesta Intercensal 2015, en la que se amplía el tema adicionando la movilidad por estudio, tiempo y medio de traslado. En todos los casos se enfatizó que se atendieron las recomendaciones regionales e internacionales vigentes en estas materias.

Se hizo referencia a la utilidad temática para diferentes propósitos, destacándose que uno de los usos más significativos de la información sobre los desplazamientos cotidianos por motivos laborales ha sido su inclusión como criterio para la delimitación de zonas metropolitanas. De esta manera, en 2003 se incluyó el criterio de integración funcional (desplazamientos de la población ocupada entre el municipio de residencia y el de trabajo), entre otros, como tamaño y conurbación entre localidades, con datos del censo de 2000. Se señaló que desde entonces se han elaborado los subsecuentes documentos de delimitación de zonas metropolitanas con la misma metodología, presentando resultados respecto al proceso de metropolización. También se presentaron los

principales hallazgos de la movilidad cotidiana para trabajar y para estudiar según el censo de 2010 y la Encuesta Intercensal 2015. Además de los niveles de movilidad, se mostraron los principales municipios receptores de la población que se desplaza desde otros municipios, los tiempos promedio de traslado y los medios de transporte utilizados.

La propuesta para el censo de 2020 busca dar continuidad al tema y satisfacer la demanda de información sobre la movilidad de las personas en los ámbitos intraurbano, rural e intermunicipal, para lo cual se ha realizado una consulta pública de la propuesta metodológica y conceptual, además de pruebas censales. También se está tomando en cuenta la necesidad de esta información para el seguimiento de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Se presentaron los cambios a incluir en el censo de 2020, tal como reemplazar el término "medio de traslado" utilizado en la encuesta de 2015 por "modo de traslado" (puesto que se considera que esto influyó en que no se recogiera fielmente la opción "caminando"), desagrupar algunos medios de traslado para distinguir el transporte público, entre otros.

En el caso de Cuba, se señalaron las ventajas de incluir este tema en los censos (entre estas, el menor costo en comparación con las encuestas de ida y retorno), qué es posible obtener con los datos censales y la importancia de la medición de la movilidad cotidiana para la planificación y el ordenamiento territorial, el diseño de políticas de infraestructura y la proyección de las demandas de servicios públicos y otros servicios adicionales en los centros de atracción.

Se hizo referencia a algunos estudios sobre movilidad cotidiana realizados entre mediados de la década de 1980 y 2000, señalando que los tipos de fuentes y métodos de recopilación de información y las unidades territoriales de análisis de los movimientos cotidianos o pendulares fueron diferentes. Luego se abordó la experiencia cubana del último censo, en cuyo cuestionario se añadió una pregunta sobre la movilidad cotidiana o pendular para trabajar, dirigida a la población ocupada de 15 años o más. Se presentaron algunos resultados, revelando que el 9,8% de la población ocupada trabaja en un municipio diferente al de residencia y que la provincia de La Habana es la que presenta la mayor cantidad de movimientos cotidianos o pendulares, concentrando el 68,1 % de los ocurridos en el país. Asimismo, las cifras censales permitieron identificar áreas del país en donde más del 40% de la población ocupada que no trabaja en su municipio de residencia lo hace fuera de los límites de la provincia. También se identificaron corrientes de salidas y entradas entre las diferentes provincias, dando la posibilidad de diseñar políticas en el ámbito local en materia de transporte y otros servicios; y se calcularon indicadores de intensidad de los movimientos cotidianos o pendulares a nivel de provincias, identificando las de mayor atracción de población ocupada.

Se caracterizó a la población ocupada que se traslada a trabajar a un municipio diferente al de residencia por sexo, edad, escolaridad, color de la piel, categoría ocupacional, entre otras, y se encontraron diferenciales importantes en algunos de estos atributos, como por ejemplo que la población ocupada que trabaja fuera de su municipio de residencia tiene más alto nivel de escolaridad. Con todo, los resultados mostrados corroboraron las potencialidades de los censos para obtener información acerca de los desplazamientos cotidianos o pendulares, aunque cada país deberá analizar la pertinencia de su inclusión según su realidad. Asimismo, se destacó que con esta información se refuerza la capacidad de los sistemas estadísticos nacionales para dar seguimiento a la Agenda 2030 y al Consenso de Montevideo, señalando los objetivos y las medidas prioritarias respectivas.

Las presentaciones de la sesión generaron el interés de algunos países de la región que no habían considerado la inclusión de esta temática en el censo, y por tanto durante el debate se destacó que es importante hacer una socialización al respecto y evaluar la demanda de esta información, generando comités de consulta a diferentes usuarios. En este sentido, si se toma la decisión de medir movilidad cotidiana en los próximos censos, los participantes destacaron la importancia de incorporar las recomendaciones realizadas por el CELADE y los organismos internacionales.

Entre los comentarios de los especialistas provenientes de países que incluyeron el tema en sus censos, se observó que es clave la definición de la escala geográfica para determinar la movilidad, analizando el tamaño de las unidades geográficas, con el fin de que esta sea realmente útil para la planificación. Asimismo, hubo cierto consenso acerca de la importancia de incorporar la pregunta sobre el tiempo de traslado. Sin embargo, se observó que esto último puede ser difícil de medir en el censo y que se debe evaluar el poder complementar el estudio de la movilidad cotidiana con otras fuentes de información.

Adicionalmente, los y las participantes expresaron la relevancia de incorporar la perspectiva de género en los censos, que en el caso de la movilidad cotidiana para trabajar implicaría ampliar la medición del trabajo no remunerado, esto es, incluir los desplazamientos que se realizan por motivos de tareas domésticas o de cuidado (principalmente realizados por mujeres).

## **I. Orientación sexual e identidad de género**

Es evidente que en los últimos años creció la demanda de información referida a la diversidad sexual y de género, especialmente por parte de organizaciones de la sociedad civil, que reclaman su visibilidad estadística y su inclusión diferenciada en las políticas acordes a sus realidades. Por ello, en la última sesión se abordaron aspectos conceptuales y metodológicos sobre la orientación sexual y la identidad de género, para deliberar respecto de la factibilidad y la pertinencia de incluir preguntas sobre estos aspectos en los censos de población, además de examinar la experiencia regional relativa a la incorporación de preguntas para la identificación de parejas del mismo sexo.

Como punto de partida, se presentó un panorama global y regional por parte del CELADE, enfatizando que la visibilidad estadística es una vía para el reconocimiento efectivo de los derechos humanos. Bajo este marco, se mencionaron situaciones de discriminación, violencia (material y simbólica) y desigualdad que afectan de manera específica a la población LGTBIQ, y en particular a ciertos grupos, las que deben ser abordadas por los estados a través de políticas pertinentes. Por lo tanto, la información constituye una herramienta fundamental para ello. Por su parte, los grupos LGTBIQ han comenzado a demandar su visibilidad estadística, fenómeno creciente en la región.

La ponencia tuvo como uno de sus objetivos compartir una revisión conceptual a partir de la cual se puedan definir dimensiones y categorías a incluir en los instrumentos estadísticos. En este sentido, se hizo mención de las vastas y complejas discusiones sobre las categorías de sexo y género y la relación entre ambas, el dualismo heterosexual resultante del modelo biomédico en la génesis del concepto de género (década de 1950), y los 2 principales enfoques: la perspectiva heterocentrada y la perspectiva no heterocentrada. Luego se presentaron las definiciones sobre orientación sexual, identidad de género, y sexo asignado al nacer, consensuadas en los Principios de Yogyakarta.

Los *Principios y recomendaciones para los censos de población y habitación* de las Naciones Unidas Rev. 3 (2017) no consideran la orientación sexual ni la identidad de género, sino el sexo, desde una mirada binaria. Tampoco existen experiencias censales de medición de la orientación sexual y la identidad de género en la región ni fuera de ella, pero sí en encuestas probabilísticas, como en Chile en 2015 y México en 2017, y no probabilísticas, como en la Argentina en 2012, el Ecuador en 2013 y el Perú en 2017. Respecto a los países fuera de la región, se presentaron las experiencias de Australia, Canadá, el Reino Unido y Nueva Zelanda. Para todos estos casos, se observaron las decisiones metodológicas adoptadas, las preguntas formuladas, las categorías de respuesta, los universos de aplicación, entre otros elementos. También se dio cuenta de los resultados obtenidos de estas experiencias, observando una baja representatividad estadística de estos grupos. Ello hace suponer una subestimación en las cifras, derivada de los contextos de discriminación y las complejidades asociadas a la medición, tales como dificultades para la comprensión de las categorías de respuesta, decisión deliberada de ciertos grupos o personas de no responder por privacidad o posicionamiento político, entre otros.

Pensando en la ronda censal 2020, se considera que este es un asunto que requiere más debate en la región y un análisis pormenorizado en cada país. En caso de que un país opte por la incorporación de la medición de la orientación sexual y la identidad de género en su próximo censo se recomienda efectuar un profundo debate conceptual y metodológico, con amplia participación de organizaciones y especialistas; realizar pruebas piloto rigurosas y exhaustivas considerando la diversidad contextual de esta temática y las condiciones sociales para su medición; poner especial énfasis en evaluar la fiabilidad de los datos; ampliar la estrategia comunicacional, incluyendo campañas de sensibilización específicas; y capacitar adecuadamente a los empadronadores y equipos ligados a la medición. En caso de decidir no incorporar estos temas, se sugiere que las oficinas de estadística generen opciones de medición en otros instrumentos (por ejemplo, encuestas) para dar alguna respuesta a la visibilidad estadística de estos grupos y avanzar en la elaboración de estándares regionales.

La presentación de México estuvo a cargo de una representante del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED), quien remarcó la pertinencia de incluir preguntas para identificar la orientación sexual e identidad de género en el sistema estadístico nacional, puesto que la consulta por el sexo no es suficiente ya que discrimina a un segmento importante de la población. Señaló que la población con diversidad sexual y de género es uno de los grupos que enfrenta mayor rechazo, discriminación y violencia, y que los países de la región han asumido compromisos específicos para producir información sobre estos grupos.

Dado que el universo de la población con diversidad sexual y de género es aún desconocido, los censos parecen ser el instrumento idóneo para visibilizar dicha población; sin embargo, los desafíos conceptuales y técnicos requieren un cuidadoso análisis sobre la factibilidad de su inclusión. Para ilustrar la complejidad de este asunto se plantearon un serie de interrogantes: cuáles son las dimensiones a considerar; qué preguntas son las más precisas, adecuadas, comprensibles; cómo medir un tema que es en sí mismo dinámico y puede cambiar en el tiempo; cómo plantear las preguntas y con qué procedimientos técnicos; a quién preguntar; cómo lograr que contesten lo que se pretende; en qué sección del cuestionario ubicar las preguntas; cómo reducir el rechazo de la población; cómo lograr una capacitación adecuada.

Luego se presentaron 3 criterios que pueden utilizarse para la medición de la orientación sexual (atracción erótica/sexual, prácticas sexuales y autoidentificación) y 2 para el caso de la identidad de género (sexo asignado al nacer contrastando con la identidad de género actual y la autoidentificación). En el caso mexicano, se incluyó una pregunta sobre orientación sexual en la Encuesta Nacional sobre Discriminación (ENADIS) 2017, aplicada a una persona de 18 o más años seleccionada aleatoriamente (los datos son sobre la persona informante y se realiza en un ambiente que privilegia el anonimato), dando como resultado que el 3,2% de la población declaró tener una orientación sexual no normativa.

Junto con lo anterior, en 2018 se realizó la Encuesta Nacional sobre Discriminación por Motivos de Orientación Sexual e Identidad de Género (ENDOSIG). Se trató de una encuesta en línea dirigida a la población de 16 o más años con orientación sexual e identidad de género no normativa, en la cual se formularon dos preguntas de autoidentificación y el sexo asignado al nacer: ¿Qué sexo le fue asignado al nacer?, ¿Cuál es su identidad de género?, ¿Cuál de las siguientes opciones describe mejor su orientación sexual? Se presentaron los resultados considerando una serie de categorías analíticas construidas a partir de estas preguntas, enfatizando las posibilidades que esto ofrece para profundizar en el análisis. Asimismo, se señalaron las lecciones aprendidas y los desafíos a partir de estas dos experiencias.

Finalmente, se propuso conformar un grupo de trabajo para, con el liderazgo y apoyo técnico del CELADE, establecer una agenda conceptual y operativa con el fin de estudiar y probar preguntas sobre orientación sexual e identidad de género y elaborar una propuesta de recomendación para incorporar esta temática en los próximos censos, todo ello con la participación de los colectivos interesados. También se recalcó la importancia de aprovechar las pruebas piloto ligadas al censo para realizar pruebas cognitivas y de fraseo (posiblemente en países con mayores avances en el reconocimiento de derechos, la inclusión de estas preguntas signifique un menor rechazo social), para así continuar avanzando en los ámbitos nacionales.

En el caso de la Argentina, la presentación estuvo a cargo de la representante del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). La ponencia apuntó que, a raíz de la sanción de la ley 26.618 sobre matrimonio igualitario, en el censo de 2010 se eliminó la regla de validación utilizada hasta ese momento, por la cual si el jefe de hogar se declaraba hombre la cónyuge debía ser mujer, y viceversa. Como resultado se identificaron parejas del mismo sexo, representando estas el 0,33% del total. Como parte del proceso preparatorio del censo de 2020, en la primera prueba piloto se consultó por la convivencia con pareja de distinto o del mismo sexo, observando niveles de error superiores a los de respuestas válidas y una visible incomodidad por parte de la población.

En 2012 se aprobó la ley sobre identidad de género que, entre otras cosas, permite realizar la rectificación registral del sexo asignado al nacer, generando un nuevo marco jurídico a tomar en cuenta para la producción de estadísticas. De este modo, la demanda de información acerca de la población trans para la elaboración de políticas públicas acordes a sus realidades es cada vez mayor, y por ello se está en proceso de evaluación de aspectos conceptuales y metodológicos para el análisis de la factibilidad y pertinencia de la inclusión de la pregunta sobre identidad de género en el próximo censo.

En el caso argentino se tienen algunos antecedentes de relevamientos no censales, tales como dos encuestas al colectivo LGTBIQ de Buenos Aires en 2004 y 2005, informes elaborados por organizaciones de la sociedad civil y la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires en

2005 y 2007, una Primera Prueba Piloto de Encuesta sobre población Trans en 2012 (realizada por el INDEC, el Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI) y organizaciones travestis y trans), y relevamientos de población trans en las provincias de Misiones y Salta en 2015 y 2016, respectivamente. Además, se mencionaron las experiencias de medición de identidad de género y orientación sexual en la Ciudad de Buenos Aires, con una prueba piloto de la Encuesta Anual a Hogares (EAH) en 2016 y la inclusión de las preguntas en la EAH de 2017 y 2018, las cuales fueron presentadas.

A partir de estas experiencias se compartieron algunas interrogantes conceptuales y metodológicas con miras al censo de población y vivienda, como la cantidad de categorías que debiera tener la variable sexo al nacer y qué es lo que está captando; si se está en condiciones de incorporar la pregunta sobre identidad de género; cómo caracterizar la composición, estructura y condiciones de vida del colectivo trans; a quiénes se aplicarían las preguntas sobre fecundidad; qué variables censales están determinadas por el sexo al nacer y cuáles por la identidad de género, entre otras. Asimismo, se hizo mención de las dificultades encontradas a tomar en cuenta.

Finalmente se insistió en la necesidad de continuar evaluando su incorporación a través de pruebas piloto censales –para lo cual se presentó una propuesta de dos preguntas– y así avanzar en su inclusión en los registros administrativos.

Durante el debate, los comentarios de los asistentes coincidieron en la creciente demanda de información sobre estos asuntos, principalmente por parte de la población LGTBIQ, señalando que el enfoque de derechos obliga a visibilizar en las estadísticas a grupos específicos. Si bien se reconocieron las complejidades inherentes a la medición de la orientación sexual e identidad de género, hubo consenso en que se debe trabajar en ello e intercambiar lecciones aprendidas para ir estableciendo consensos y construyendo recomendaciones y estándares. Se reiteró la necesidad de entrar en un proceso de aprendizaje, al interior de las oficinas de estadística y en conjunto con las organizaciones de la sociedad civil, la academia y otros actores relevantes.

Colombia, el Perú y el Uruguay complementaron a partir de sus experiencias. En este sentido, los dos primeros países realizaron sus censos recientemente (2018 y 2017, respectivamente); sin embargo, y a pesar de la demanda, no lograron incluir preguntas sobre orientación sexual e identidad de género en ellos. En el caso peruano, se realizó una encuesta no probabilística (en línea) y se prevé abordar la inclusión de preguntas en su próximo censo. En el caso colombiano, se evaluaron preguntas en una prueba piloto, encontrando serias dificultades que impidieron concretar su inclusión. Por su parte, el INE del Uruguay incluyó por primera vez una pregunta sobre identidad de género en la Encuesta Nacional de Victimización 2017, y luego en la Encuesta Nacional de Adolescentes y Juventud 2018, previendo incorporarla también en la encuesta continua de hogares de 2019.

Finalmente, en términos de procesos metodológicos, se recomendó analizar la temática a través de grupos focales, luego realizar pruebas cognitivas y, una vez definidas las preguntas, probarlas en las encuestas, todo ello previo a su inclusión en los censos. Se reiteró la propuesta para la creación de un grupo de trabajo a nivel regional en el cual se puedan ir compartiendo los avances y experiencias al respecto.

## J. Consideraciones finales

En el marco de las actividades regionales para apoyar la preparación de los censos de 2020, el encuentro permitió sin dudas actualizar el estado del arte y los avances respecto a un conjunto de temáticas que emergen como resultado de las constantes transformaciones sociales, y una mayor demanda de visibilidad estadística generada por nuevas obligaciones estatales derivadas de estándares de derechos humanos. Asimismo, los tópicos tratados forman parte de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el Consenso de Montevideo sobre población y desarrollo, de allí su referencia —en mayor o menor grado— en cada una de las sesiones.

De esta manera, se examinaron y analizaron las experiencias nacionales en aspectos conceptuales y metodológicos para relevar los diversos tipos de familia, el acceso y uso de tecnologías de la información y la comunicación (TICs), aspectos de ciudadanía, la identificación de personas con discapacidad, los pueblos indígenas, las poblaciones afrodescendientes, la movilidad cotidiana y la orientación sexual e identidad de género. En relación con los principios y recomendaciones para los censos de población y vivienda de las Naciones Unidas, cabe notar que algunos de estos tópicos no son abordados (ciudadanía y orientación sexual e identidad de género) o bien son abordados parcial o indirectamente (TICs y afrodescendientes, respectivamente), pero sí están presentes en las discusiones regionales. En algunos casos, se cuenta incluso con recomendaciones emanadas desde el CELADE, basadas en las experiencias nacionales y en el trabajo que realizan los países, en particular aquel que se desarrolla en el ámbito del Grupo de Trabajo sobre Censos de la Conferencia Estadística de las Américas (CEA-CEPAL). Por tanto, se espera que los resultados de este encuentro contribuyan en la actualización de las recomendaciones regionales y globales en materia de censos.

En general, se pudo constatar un significativo avance de los países en la implementación de las recomendaciones existentes (internacionales y regionales) sobre movilidad cotidiana, pueblos indígenas y afrodescendientes, discapacidad y familia, aunque con grados dispares, identificando desafíos pendientes para la ronda censal 2020. En el caso del acceso y uso de TICs, aunque se tienen recomendaciones internacionales para su inclusión a nivel hogar, no las hay a nivel de persona, excepto el posicionamiento regional de que es importante distinguir entre tenencia y uso y contar con mediciones también a nivel de persona. En consecuencia, y si bien hay algunos avances en los países de la región, hay que continuar trabajando en una estandarización regional.

En cuanto a los aspectos relativos a ciudadanía, como la tenencia de documento de identidad y la inscripción del nacimiento o la defunción (entendiendo que para esto último se requiere incluir el módulo de defunciones en el hogar), se trata de tópicos pertinentes en la región a ser considerados en los censos, muy útiles para evaluar y obtener estimaciones demográficas y focalizar acciones. En este sentido, al menos aquellos países que aún presentan deficiencias en sus registros vitales deberían valorar la incorporación de estas preguntas. Otro asunto abordado en el evento fue el consultar por el número de documento de identidad, lo cual apunta a objetivos muy diferentes a los de la tenencia, y que, como se vio en el apartado correspondiente, requiere de evaluaciones previas y ciertos cuidados para su incorporación.

Respecto a la orientación sexual y la identidad de género, cabe señalar que se trata de un tema para el cual no solo no se cuenta con recomendaciones, sino que no existen experiencias censales de su inclusión, ni a nivel regional ni global, pese a la creciente demanda de información sobre esta materia. Sin embargo, se observaron algunas experiencias en encuestas y registros. Por

lo tanto, la propuesta realizada durante el evento, de crear un grupo de trabajo para avanzar en la incorporación de este tema es sumamente pertinente en la región y debería promoverse, siendo la CEA-CEPAL la instancia idónea para ello. Se destaca, como punto de partida, el documento conceptual y metodológico elaborado para este evento, incluyendo las experiencias regionales y globales existentes.

Con miras a la ronda 2020, los países de la región enfrentan el desafío de revisar y cuidar los aspectos conceptuales y metodológicos de aquello que no puede faltar en un censo de población y vivienda, estableciendo los contenidos mínimos. A la vez, enfrentan el reto de evaluar pormenorizadamente las posibilidades de ampliar estos contenidos, considerando las necesidades nacionales y demandas presentes en cada país, puesto que la visibilidad estadística va de la mano de políticas y programas. Se espera que, para esta tarea, las contribuciones regionales y nacionales presentadas en esta publicación sean de utilidad. A través de los capítulos siguientes se puede profundizar en cada uno de los tópicos tratados en el evento.

Finalmente, es fundamental seguir aunando esfuerzos para el trabajo conjunto entre las oficinas de estadística y otros organismos estatales, las organizaciones de la sociedad civil y la academia, y contar con el apoyo de la CEPAL, el UNFPA, el BID y otros organismos multilaterales. En particular, el Grupo de Trabajo sobre Censos de la CEA-CEPAL, integrado por un número significativo de países de la región, continuará colaborando activamente en los censos de la década que se avecina. Todo ello con el espíritu de obtener resultados de calidad y con contenidos socialmente incluyentes, bajo la premisa de la Agenda 2030 de "no dejar a nadie atrás".

### III. Hogar y familia

#### A. Hogares y familias en América Latina: el aporte de los censos y la experiencia regional con miras a la ronda 2020

*Susana Schkolnik*<sup>10</sup>

##### 1. Introducción y objetivos

Este trabajo intenta ser parte del esfuerzo por canalizar, a partir de los censos de población y vivienda, información útil para el conocimiento de los cambios por los que atraviesan los hogares y las familias en los países de la región de modo que los Estados puedan definir las necesidades de apoyo y asignar adecuadamente los recursos disponibles a través de sus políticas públicas.

En los últimos años, un tema recurrente en la literatura sobre familia —así como en medios de comunicación— ha sido el cambio en las formas de organización de los hogares y las familias que comenzó a manifestarse a partir de las últimas dos o tres décadas del siglo pasado. Sin embargo, se ha planteado, tanto desde los estudios demográficos como desde otras disciplinas, que los datos sobre familias provenientes de las fuentes de datos disponibles, especialmente, de los censos de población, no son adecuados para reflejar la realidad actual, y no satisfacen a cabalidad los requerimientos de información (Arriagada, 2007b; Ruiz, 2011).

Entre las fuentes de datos disponibles, el censo es la única que recoge información sobre la población total de un país en relación con características demográficas, sociales, económicas, de vivienda y de sus servicios esenciales. Esto lo realiza tanto a partir de variables individuales

---

<sup>10</sup> Consultora, CELADE–División de Población de la CEPAL.

(educación de la madre o del jefe del hogar, residencia urbana o rural, pertenencia a un pueblo indígena, características de la vivienda, etc.) como a partir de indicadores más complejos elaborados con base en aquellas. El censo es, asimismo, marco muestral para las encuestas y estudios específicos sobre diversos temas de interés social.

Sin embargo, el censo no puede proveer toda la información que un país necesita con la profundidad deseada por todos los usuarios ya que, por la magnitud del operativo censal y por sus características, los cuestionarios no son excesivamente extensos, ni su aplicación y procesamiento demasiado complejos. Además, es un método de recolección de datos en un momento en el tiempo, por lo cual no permite seguir a las personas a lo largo de su vida para estudiar sus cambios. Las tendencias, a partir de los censos u otros métodos sincrónicos, solo se pueden deducir de “fotografías” de un mismo fenómeno tomadas en diferentes momentos.

No obstante lo anterior, el censo de población debe tener la sensibilidad para captar situaciones nuevas y la flexibilidad para adaptarse al cambio social, sin que se pierda por ello la comparabilidad con la experiencia pasada. De esto se infiere que, como instrumento de investigación, el censo es producto de un compromiso entre lo que se realizó en el pasado y los nuevos requerimientos de información.

Este trabajo tiene como objetivo general analizar la definición de aspectos conceptuales y metodológicos de los censos en el tema de hogares y familias a la luz de las nuevas demandas de información con miras a los censos de 2020. Sus objetivos específicos son: i) examinar cómo los países han recabado información sobre hogares y familias en las últimas dos décadas y su concordancia con las recomendaciones internacionales, ii) identificar aportes conceptuales o metodológicos novedosos incorporados por los países, iii) presentar sugerencias para una mejor captación de los cambios observados en la estructura de hogares y familias en función de las recomendaciones y la experiencia de los países.

## **2. Antecedentes y justificación**

Los cambios observados en la constitución de hogares y familias, así como en el comportamiento de las personas respecto de la nupcialidad, están en la línea de lo que se ha denominado “segunda transición demográfica”, elaborada por Lesthaeghe y Van de Kaa en 1986 (Lesthaeghe, 2014) basándose en la experiencia europea después de la segunda guerra mundial. Esta describe con gran precisión los cambios que también los países de América Latina han comenzado a experimentar a partir de las décadas de 1980 y 1990.

La segunda transición demográfica tiene como punto de partida la acentuación de las tendencias demográficas que —bajo la influencia de factores económicos, sociales y culturales presentes desde mediados del siglo XX— han conducido, principalmente a los países de Europa occidental, no solo al descenso de la fecundidad por debajo del nivel de reemplazo, sino también a cambios en valores, creencias y comportamientos. Estos han modificado el perfil de las familias y promovido la aparición de formas diferentes de convivencia. Los autores sostienen que, en esta etapa, se observa un giro hacia un “individualismo” acelerado, conjuntamente con la aceptación moral y social de los desvíos a las normas establecidas, combinado con un rechazo a la autoridad tradicional —familiar, religiosa o del Estado—, y una creciente conciencia de identidad de género entre las mujeres (Esteve, Lesthaeghe y López-Gay, 2012; Lesthaeghe, 2014; Zaidi y Morgan, 2017). Algunos afirman que esto no hubiera sido posible sin el punto de partida de tres revoluciones que

surgieron en la década de 1960: la revolución sexual, la revolución anticonceptiva y la revolución de género (Surkyn y Lestheaghe, 2004; Van de Kaa, 2014).

Algunos de estos cambios ya han sido documentados en el caso de América Latina, a partir de censos, encuestas de hogares y encuestas de fecundidad. Se puede decir que, de la literatura sobre familia en América Latina, surge un gran consenso en cuanto a las profundas transformaciones que ha experimentado la conformación de hogares y de la institución familiar, en las últimas décadas, así como también las variables que los afectan, demográficas o no demográficas (Rico, 1999; Arriagada, 2004 y 2007; Ruiz, 2011; Ullmann, Maldonado y Rico, 2014; García y otros, 2016). Los arreglos familiares “experimentaron un proceso de reorganización y diversificación en sus estructuras y adquirieron no solo nuevas formas y tamaños, sino también significados, tanto para sus miembros como para la sociedad” (Goldani, 2007, pág. 225).

El panorama que se observa es por lo demás heterogéneo y evidencia disparidades importantes cuando los fenómenos o los indicadores se analizan por países en distintas etapas de la transición demográfica. Por ejemplo, en la Argentina, el Uruguay y Chile, países avanzados en la transición, la edad a la primera unión es más elevada, se observan menores tamaños de hogar y porcentajes relativamente más elevados de hogares unipersonales.

Los cambios encontrados en los extremos de la escala socioeconómica también son diferentes. Entre los hogares más favorecidos económicamente hay más hogares no familiares (unipersonales y sin núcleo), y menos biparentales. En cambio, el descenso de los hogares biparentales y el aumento de los monoparentales dirigidos por mujeres es más característico de los estratos más bajos (García y Rojas, 2004; Yépez-Martínez, 2013; Cienfuegos, 2014; Ullmann, Maldonado y Rico, 2014). Por su parte, Arriagada (2002), al referirse al ciclo de vida de las familias, encuentra importantes diferencias entre hogares según su estrato socioeconómico y asocia estas diferencias con las crecientes desigualdades entre familias, diferentes ambientes culturales, mayor participación de la mujer en el mercado de trabajo y en la esfera política, etc.

Por otro lado, hay una gran diversidad en los arreglos familiares si se compara el modelo familiar occidental predominante en las sociedades latinoamericanas con los prevalecientes en la mayor parte de las culturas originarias de la región, sobre todo cuando miembros de estos grupos viven dentro de su propia esfera cultural como grupos relativamente separados tales como ciertas comunidades en Chile, reservas en Costa Rica, resguardos en Colombia y comarcas en Panamá. Oyarce y Del Popolo (2009) han señalado las diferencias conceptuales que hacen difícil a los censos de población captar toda la diversidad y amplitud de los arreglos familiares en estas culturas. Sin embargo, las migraciones hacia las ciudades, el asentamiento definitivo en medios urbanos, los matrimonios entre indígenas y no indígenas, así como las exigencias —tanto económicas como sociales— de la vida “occidental moderna”, dentro de las cuales estos pueblos están insertos, puede estar ejerciendo una influencia occidentalizadora en los arreglos familiares. Esto hace que sea muy importante que los censos de población pongan de manifiesto su potencial para recopilar información fidedigna, de carácter universal, para los distintos estratos de la población.

#### **a) El descenso de la fecundidad**

Todos los países de la región han iniciado, con mayor o menor intensidad, el proceso de transición demográfica, con un descenso muy acentuado de la fecundidad. La mayoría de los países en el periodo 1950-1955 tenían en promedio entre 4 y 8 hijos por mujer. También la gran mayoría

de ellos comenzó su descenso avanzada la década de 1960, por ello en el quinquenio 1970-1975 ya se comienzan a advertir los nuevos valores, creencias y comportamientos referidos a la vida familiar.

Las excepciones han sido la Argentina y el Uruguay, cuyo inicio fue anterior. Si se considera el promedio de América Latina entre 1950-1955 y 2015-2020 la caída es de 3,9 hijos por mujer, pero este descenso va de 0,9 hijos en el Uruguay y la Argentina a más de 5 hijos en la República Dominicana, Honduras y Nicaragua. Asimismo, se encuentran ya varios países por debajo del nivel de reemplazo: Honduras, Colombia, El Salvador, Costa Rica, el Brasil, Chile, Cuba y el Uruguay. No obstante, los países por encima del nivel de reemplazo también se encuentran ya en niveles bajos de la TGF (Tasa global de fecundidad), la mayoría de ellos por debajo de 2,5 hijos por mujer. Se ha observado asimismo, en los últimas décadas del siglo XX, que las sucesivas crisis y vaivenes de la economía no solo no lograron revertir ni detener el proceso, sino que lo acentuaron (Zavala, 1992; CEPAL-CELADE-BID, 1996; Chackiel y Schkolnik, 2004).

El notable descenso de la fecundidad en la región, desde 1965 hasta la actualidad, ha dado lugar a una disminución de la tasa de crecimiento de los nacimientos anuales y, en algunos casos, también de su magnitud absoluta, lo que ha incidido en el descenso del tamaño de los hogares y en muchos otros aspectos de la composición de las familias. La declaración de la Organización Mundial de la Salud según la cual “el hecho de que la mujer pueda controlar su propia fecundidad es probablemente uno de los acontecimientos más importantes en la historia de las mujeres” (OMS, 1980; Krawczyk, 1998) describe en parte la nueva realidad del continente.

La limitación de la fecundidad en América Latina no solo afectó el comportamiento de las mujeres para la postergación o limitación del número de hijos dentro de las uniones sino que permitió avanzar en la separación del sexo y la maternidad. O sea que la “revolución anticonceptiva” allanó el camino para la “revolución sexual” y la “revolución de género” que caracterizan el pasaje a la segunda transición demográfica (Lesthaeghe, 2014) e incidió directamente en el descenso del tamaño de los hogares.

## **b) Cambios en la nupcialidad**

Los comportamientos que están en la esfera de la nupcialidad también han variado contribuyendo a los cambios en la composición familiar. Entre los principales están: el aumento de uniones consensuales, la disminución de uniones legales, el aumento de separaciones y divorcios y el aumento del celibato.

En efecto, estudios comparativos han mostrado lo que ha sido llamado como “el *boom* de la cohabitación” (Esteve, Lesthaeghe y López-Gay, 2012; López-Gay y Esteve, 2014). Si bien las uniones consensuales no son un fenómeno nuevo, en este aumento se han observado elementos nuevos. La cohabitación, como forma de unión conyugal, tiene en América Latina una larga tradición y una alta prevalencia que va del 12% en Chile al 62% en la República Dominicana (Castro, 2002). Sin embargo, este tipo de unión ha crecido en la región en la década de los años 1990 y no precisamente en los grupos más tradicionales, sino que se ha extendido en todos los grupos sociales y en todas las edades (Rodríguez, 2004a, 2004b y 2011; Spikjer, López y Esteve, 2012; Esteve, Lesthaeghe y López-Gay, 2012). Esto implica que se ha dado en América Latina “la conjunción de dos dinámicas y raíces diferentes: por una parte, el patrón histórico de uniones consensuales en sectores rurales y pobres, muchas veces con iniciación sexual temprana y embarazos adolescentes”, y simultáneamente una expansión de esta forma de unión “como expresión de libertad personal e individuación, de opciones negociadas sobre la base de compromisos limitados” o “sin “ataduras

burocráticas o formales” (Jelin, 2007, pág. 102). De hecho, Rodríguez (2011) concluye no solo que la unión consensual en varios países de la región representa la mayor parte de las uniones, sino también que esta “opera efectivamente como alternativa al matrimonio, pues en su seno se tiene un promedio de hijos igual o superior al de las uniones formales” (Rodríguez, 2011, pág. 60).

Datos tomados de López-Gay y Esteve (2014) muestran que, por ejemplo, países como la Argentina, el Uruguay y el Brasil, que han tenido tradicionalmente bajos niveles de uniones consensuales, han experimentado un considerable aumento. Si en el año 1970 las mujeres de entre 25 y 29 años tenían niveles de uniones consensuales de 11,1%, 9,6% y 7,6%, respectivamente, estos se han incrementado para el 2010 a 66,6%, 70,8% y 51%, respectivamente. En el caso de Chile, de 4,6% en 1970 se ha elevado a 24,6% hacia el año 2000. Por su parte, algunos países con niveles de consensualidad tradicionalmente altos como Nicaragua, Panamá, la República Bolivariana de Venezuela y el Ecuador, si bien muestran aumentos en esta variable, estos son de menor magnitud. Interesante es el caso de Colombia, donde de 19,7% en 1970 pasó a 65,6% en 2000. Por su parte, en el Perú las uniones consensuales en este grupo de mujeres se incrementó de 43,1% en 1990 a 69,8% en el año 2000. Si bien estos valores son promedios, Esteve, Lesthaeghe y López-Gay han mostrado que “el aumento se ha experimentado en toda América Latina incluso cuando se realiza una aproximación subnacional” (López-Gay y Esteve, 2014, pág.117).

El Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) de la República Argentina (2012), con base en los resultados del último censo, señala que las uniones consensuales se han ido extendiendo durante los últimos 20 años, llegando a abarcar una proporción del 38,8% del total de personas en parejas convivientes en el año 2010. En el caso del Brasil, según la información censal, las uniones consensuales crecieron del 18% en 1991 al 28,3% en 2000 (Jelin, 2007), y en el Uruguay Cabella destaca que si bien las “uniones libres crecieron desde la década del setenta, es a fines de los años ochenta cuando se produce su eclosión” (Cabella, 2007, pág. 9). Agrega además que, sin embargo, estas “siguen siendo más frecuentes entre los sectores más desfavorecidos: las personas con menos educación y las que viven bajo la línea de pobreza” (Cabella, 2009, pág. 397). En Cuba, en el censo de 2012 (ONE, 2014), se preguntó por el estado civil o conyugal a las personas con 12 o más años de edad, y los resultados reflejan que la proporción de personas con vínculo conyugal a nivel nacional es de 56,8%, pero el 27,1% de ellas declararon estar unidas. Al mismo tiempo se ha observado el descenso de los matrimonios legales, así como el incremento de la proporción de solteros/as y viudas. En el caso de la Argentina se ha podido observar que los casados disminuyeron su peso relativo en el año 2010, que aumentó la proporción de solteros respecto de 2001, y que asimismo aumentó la proporción de divorciados o separados legalmente (INDEC, 2012).

Otra dimensión destacada ha sido el de las rupturas de las uniones, tema más difícil de documentar que el de las uniones consensuales, debido a los cambios en las legislaciones de los países, así como al hecho de que un determinado número de estos eventos queda ocultos tras nuevas uniones o bien no son declarados cuando las separaciones corresponden a uniones consensuales.

En las décadas de 1980, 1990 y 2000 se observaron frecuencias crecientes de personas nunca casadas, separaciones, divorcios y una rápida expansión de estas últimas para América Latina (Arriagada, 2001; Jelin, 2007). Un ejemplo son los casos de Cuba y el Uruguay (Centro de Estudios Demográficos, 2011; Cabella, 1998). Cuba es un caso especial, por su elevado índice de divorcios, y constituye un ejemplo de temprano reconocimiento del fenómeno, ya que la ley de divorcio data de 1917. Por otro lado, el país se caracteriza por su elevado nivel de escolaridad y de participación femenina en el mercado de trabajo, así como también por el marco institucional y político que ha

facilitado las interrupciones voluntarias de los matrimonios y también de los embarazos (Alfonso, 2004). Según estudios del Centro de Estudios Demográficos de La Habana el porcentaje de divorcios por cada cien matrimonios aumentó de 22% a 39% entre 1970 y 1981, y alcanzó el 64% en 2009. En el Uruguay, por su parte, se aprecia una intensificación del divorcio desde mediados de la década de 1980, siendo con anterioridad una práctica poco frecuente, aun cuando el mismo se estableció ya en 1907. En la década de 1940 el porcentaje de divorcios en el Uruguay se situaba alrededor del 5% y llegó a más del 30% en 1995, mientras que la población que se declaraba divorciada pasó del 28% al 43% entre 1981 y 1994 (Cabella, 1998).

Otros tipos de uniones observadas son los matrimonios o uniones con personas del mismo sexo, las familias ensambladas o reconstituidas y nuevas formas de unión sin compromiso legal ni convivencia, sobre las cuales no se dispone de información estadística pese a que constituyen formas de convivencia comunes y ampliamente reconocidas en las sociedades actuales.

### **c) Aumento de la edad al contraer matrimonio y al primer hijo**

Si bien la edad al primer matrimonio en promedio en América Latina puede haberse mantenido relativamente estable, y que solo en algunos países “se registran tímidas leves señales de aplazamiento”, a nivel individual “la acumulación de años de escolaridad atrasa las transiciones a la formación de uniones y a la maternidad en todos los países” (Esteve y Florez-Paredes, 2014, págs. 51 y 53).

Según García y Rojas, “las mayores edades medias a la unión femenina (alrededor de 23 años) se registran en países como Argentina, Chile y Uruguay” (García y Rojas, 2004, pág. 73), países de temprana expansión educativa de las mujeres y acceso a anticonceptivos modernos. En menor medida, en México y en países de América Central los niveles han tendido también a elevarse. En el caso de Chile, ha habido un aumento promedio de la edad al matrimonio, con una disminución de la brecha existente entre ambos sexos. Por ejemplo, entre 1980 y 1999 la edad promedio pasó en los hombres de 26,6 a 29,4 años, y en las mujeres de 23,8 a 26,7 años, al mismo tiempo que disminuyeron los matrimonios (Arriagada, 2002). Más recientemente Calvo Tartakowsky y Maffei indican que así “como en el año 2000 la edad promedio del primer matrimonio era de 27,7 años para hombres y 25,6 años para mujeres, en el año 2009 alcanzaba a 30,3 y 29 años respectivamente” (Calvo, Tartakowsky y Maffei, 2011, pág. 23). Aunque las fuentes son diferentes y las cifras no son exactas, ambas estimaciones muestran coherencia.

### **d) Tendencias en el tamaño y composición de los hogares**

El tamaño de los hogares también se ha reducido en todos los países de la región, conforme principalmente al descenso de la fecundidad. El descenso está entre 0,4 y 1,2 miembros por hogar, siendo los países con tasas de fecundidad por debajo del nivel de reemplazo (menos de 2,1 hijos por mujer) en los que más se ha reducido en los últimos 25 años. Alrededor de 1990, los países tenían entre 3,4 y 5 miembros por hogar. En años recientes están entre 2,8 en el Uruguay y por arriba de 4 en Nicaragua, Honduras y Guatemala.

La composición interna de los hogares ha reportado una disminución leve del porcentaje de hogares nucleares en general, de biparentales en particular, así como el aumento de hogares monoparentales y disminución de hogares con parejas casadas. En cambio ha habido un incremento de parejas en unión consensual (Arriagada, 2007a; Ullmann, Maldonado y Rico, 2014). En América Latina, entre 1990 y 2010, la mayoría de los hogares dejó de corresponder a hogares nucleares biparentales, pasando de 50,5% a 40,3% del total. La proporción de los hogares biparentales extensos también cayó

de 13,4% a 11,9%. No obstante, en conjunto, los hogares biparentales nucleares y extensos todavía representan en 2010 a la mayoría de los hogares en la región (52,1%). Según Arriagada (2007a), el típico modelo de familia nuclear biparental con hijos pasó de 46,3% a 41,1%.

Además, se constató un aumento de los hogares nucleares sin hijos (Arriagada, 2001). En el caso del Uruguay, por ejemplo, la suma de estos dos igualan a las familias nucleares con pareja e hijos (Cabella, 2007). En la Argentina, por su parte, se observó que entre los dos últimos censos hubo un crecimiento de los hogares de parejas con un hijo, en detrimento de los hogares con dos y más hijos, y un aumento de los hogares nucleares con un solo hijo.

Asimismo, fue notable el aumento de los hogares nucleares monoparentales de 7,9% a 10,9% (Arriagada, 2007a). Especialmente en el caso de los hogares monoparentales encabezados por mujeres —tanto extensos como nucleares— aumentaron del 13,0% al 17,2%. Este aumento de los hogares monoparentales con jefatura femenina, sobre todo en el caso de los nucleares, es una tendencia compartida por la casi totalidad de los países de la región, aunque con magnitudes diversas (Arriagada, 2001 y 2002; García y Rojas, 2004; INDEC, 2012). Estas magnitudes abarcan un rango de entre el 12,4% de los hogares en el Perú, hasta el 31,3% en Chile. En este último país, en 1990 este tipo de familia representaba al 22,2%, mientras que en el año 2009 este porcentaje fue de 27,6% del total de familias (Calvo, Tartakowsky y Maffei, 2011). En la Argentina, si bien predomina la jefatura masculina en el total de hogares del país (65,8% en 2010), se registra un incremento de la jefatura femenina, pasando de 27,7% en 2000 a 34,2% en 2010, especialmente en los hogares nucleares completos. Esto podría significar que la jefa mujer no solo se declara como tal por no tener cónyuge, sino que también lo hace en casos en los que tiene pareja (INDEC, 2012). En Cuba, por su parte, entre los censos de 1981 y 2012, la jefatura masculina descendió de 71,8% a 55,1%, y la femenina subió de 28,2% a 44,9%.

Los hogares sin núcleo familiar (e incluso no familiares) han experimentado un aumento en los últimos censos (Arriagada, 2007a), así como también los hogares unipersonales (6,7% a 9,7%), integrados por personas solteras, separadas, divorciadas o viudas. Esto último debido tanto al aumento de la esperanza de vida femenina en edades avanzadas como al mayor grado de independencia y autovalencia y a la dificultad de incorporarse a los hogares de sus hijos u otros familiares (Cabella, 2007; Ullmann, Maldonado y Rico, 2014). En relación con la composición generacional de los hogares se observó que, efectivamente, disminuyó en la región el número de hogares con personas de edad avanzada según los últimos censos (de 60,3% a 48,2%), al igual que los hogares con personas de la misma generación y los hogares sin niños (Ullmann, Maldonado y Rico, 2014).

### **3. Aspectos metodológicos: recomendaciones internacionales y la experiencia regional**

El primer conjunto de principios y recomendaciones para los censos de población y habitación se publicó en 1958, en respuesta a la necesidad de formular normas internacionales para el primer Programa Mundial de Censos de Población y Vivienda. A lo largo de los años, la División de Estadística de las Naciones Unidas ha producido recomendaciones internacionales, ofreciendo a los países asistencia técnica para las operaciones censales y divulgando los resultados de los censos de diferentes países. En este documento se tomará como punto de referencia la versión que contiene las recomendaciones para los censos del 2010, que corresponde a los *Principios y Recomendaciones para los censos de población y habitación Rev.2* (Naciones Unidas, 2010). También se dispone de las *Recomendaciones para los censos de la década de 2010 en América Latina* (CEPAL/CELADE, 2011).

Las Naciones Unidas proporcionan recomendaciones generales para definir estos conceptos, pero destacan que los países deben adaptar los conceptos a sus respectivas realidades o al uso específico que desean dar a los datos, presentando en ocasiones propuestas adicionales. Si bien esto es interesante y necesario, la ventaja de ajustarse a las definiciones internacionales favorece la comparabilidad internacional, lo que también es un objetivo deseable. Por ello, cada país tendrá que esforzarse en satisfacer ambas demandas.

A continuación se revisarán los conceptos y recomendaciones elaborados por las Naciones Unidas para los censos de la década de 2010 para el tema de "hogar y familia" y la forma en que los censos de la región los han abordado.

#### **a) Aspectos generales de los censos**

Hasta octubre de 2018 se realizaron 17 censos de población y vivienda en América Latina correspondientes a la década de 2010, quedando por realizarse los de El Salvador, Haití y Nicaragua. Seis de ellos son censos de hecho, a diferencia de la década anterior, en la que se contabilizaron siete países con censos bajo esta modalidad. El Uruguay y el Paraguay cambiaron el censo de hecho por el censo de derecho. Por otra parte, tres países, la Argentina, el Brasil y México, aplicaron dos tipos de cuestionario: básico y ampliado.

Para el estudio de las familias y arreglos familiares dentro de los hogares, las Naciones Unidas recomiendan que los censos de hecho (que registran solamente a las personas que han dormido en el hogar la noche anterior) incluyan una pregunta sobre residencia habitual. En conformidad con esto, cabe mencionar que los países que han realizado censos de hecho en la década de 2010 (la Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, Chile, el Ecuador, Panamá y el Perú) han formulado esta pregunta, con el fin de no perder el registro de los miembros que residen permanentemente en cada hogar. Desde el punto de vista del estudio de hogares y familias, es importante disponer de un recuento completo de los residentes habituales de los hogares, en especial si se tiene en cuenta la mayor frecuencia de las migraciones y ausencias temporarias.

#### **b) Conceptos de vivienda, hogar, familia y núcleo familiar**

Si bien las Naciones Unidas utiliza el término "familia" para referirse a los arreglos de personas dentro de los hogares, se verá a continuación que no todos estos arreglos son considerados como tal de acuerdo a su propia definición de familia, sino que el término se utiliza en forma general, lo que en ocasiones puede conducir a cierta confusión. Los conceptos básicos de "vivienda", "hogar", "familia" y "núcleo familiar" según las últimas definiciones de las Naciones Unidas (2010) son los siguientes:

Las viviendas son las unidades separadas e independientes que cumple la función de ser el lugar de habitación de uno o más hogares, o de parte de un hogar. Por ejemplo, dos hogares nucleares que comparten una vivienda o un hogar en una sociedad polígama que ocupa dos o más viviendas. Se trata de un ente físico, directamente identificable y el dato que se obtiene es el número de viviendas.

Los hogares son los arreglos hechos por personas, individualmente o en grupos, para compartir entre ellos los gastos de comida (con o sin un presupuesto común) y otros aspectos esenciales. Se distingue entre el hogar-unidad doméstica (*housing unit*) y el hogar-vivienda (*housing-dwelling*). El hogar como unidad doméstica puede ser unipersonal o multipersonal y las personas pueden estar emparentadas o no estarlo (o una combinación de ambos). Es una variable determinada por el censista a partir de la información proveniente del informante.

El número de hogares puede ser mayor que el número de viviendas. Por su parte, el concepto de "hogar-vivienda" no exige que sus miembros (con o sin relación de parentesco) compartan las comidas ni tengan un presupuesto común, pues descansa únicamente en el hecho de que se comparta la vivienda. Este concepto parece ser más simple y fácil de utilizar que el anterior, pero tiene el inconveniente de que no suministra ninguna información sobre cada unidad doméstica distinta que comparte con otros una misma vivienda. En este caso, el número de hogares será igual al de viviendas.

La familia, por su parte, se define como "conjunto de miembros del hogar que están emparentados entre sí hasta cierto grado, por sangre, adopción o matrimonio" (Naciones Unidas, 2010). Sin embargo, "el grado de parentesco utilizado para determinar los límites de la familia así entendida dependerá de los usos a que se destinen los datos y, por lo tanto, no puede definirse con precisión para su aplicación a escala mundial" (Naciones Unidas, 2010). La familia, por consiguiente, no es un dato que se obtiene directamente del cuestionario censal, sino que es una variable que debe ser construida conceptualmente y luego derivada de una de las variables básicas directas del cuestionario censal (la relación de parentesco).

Finalmente, el núcleo familiar se define por sus integrantes, que pueden ser una pareja casada o en unión consensual, con o sin hijos, así como solo un padre o madre con hijos.

En la perspectiva de las Naciones Unidas, por lo tanto, hay grandes diferencias entre lo que se entiende por hogar, familia y núcleo familia". Se deriva de lo dicho anteriormente que un hogar puede ser unipersonal mientras que la familia (nuclear o no) debe comprender al menos dos miembros, dado que el elemento fundamental que las distingue es precisamente, el parentesco entre sus miembros. Entonces, mientras que los miembros de una familia deben estar relacionados (por sangre, adopción o matrimonio), los miembros del hogar no necesitan estarlo para ser considerados como integrantes de un mismo hogar. Por ello, la tipología presentada por las Naciones Unidas se denomina "tipología de hogares", como se verá más adelante.

Por lo general, en América Latina se utilizan los conceptos acorde a las definiciones de las Naciones Unidas (2017), definiéndose al hogar como la "unidad doméstica" (persona o grupo de personas que comparten un hogar y se combinan para satisfacer en forma conjunta sus necesidades básicas) y a la familia como las personas emparentadas por consanguinidad, matrimonio o adopción. La excepción, sin embargo, la constituye el Brasil, donde no se utiliza el concepto de hogar sino el de "domicilio", que corresponde a la unidad de vivienda o *housing unit* (Cavenaghi y Alves, 2011). De acuerdo con las Naciones Unidas un domicilio es un lugar separado e independiente, de alojamiento, previsto para que lo habite un hogar.

#### **4. Revisión de los cuestionarios censales: la experiencia regional y las recomendaciones internacionales**

Dentro del hogar se pueden identificar los diferentes tipos de arreglos familiares y la existencia de uno o más núcleos familiares dentro de ellos, como una construcción derivada principalmente de otras variables, algunas de las cuales son consideradas como básicas por las Naciones Unidas, tales como jefatura del hogar, relación de parentesco y nupcialidad.

##### **a) Jefatura del hogar**

Las Naciones Unidas (2010) recomienda que, para identificar a los miembros de cada hogar, es necesario definir en primer lugar quién será la persona de referencia, y luego referir a los restantes

miembros según su relación con la persona de referencia. Los países pueden utilizar el término que consideren más apropiado, pero siempre debe tomarse en cuenta que este paso es fundamental para identificar a los restantes miembros. Por ello, es conveniente elegir a aquella persona que otorgue mayor claridad al conjunto de los miembros del hogar. En este sentido, es importante que los miembros del hogar designen a uno entre ellos como persona de referencia, sin implicaciones de liderazgo o bien, que identifiquen una responsabilidad compartida cuando ellos lo deseen.

Aunque tradicionalmente era el hombre el que detentaba esta posición se hace notar que “en los países en que los cónyuges tienen igual autoridad y responsabilidad en los asuntos del hogar y pueden compartir el sustento económico del mismo, el concepto de jefe del hogar ya no se considera válido ni siquiera para los hogares familiares” y es necesario estar atento a los sesgos de género. Por consiguiente, se enfatiza que “es importante que se faciliten instrucciones claras sobre quien deberá considerarse jefe del hogar a fin de evitar ideas preconcebidas por parte del empadronador o del declarante” (Naciones Unidas 2010, pág. 139).

En consecuencia, las Naciones Unidas recomienda utilizar los conceptos de: esposo o esposa en pareja casada, miembro de unión consensual (cuando no hay pareja casada y sea aplicable), padre o madre cuando el hogar es monoparental, cuando nada de lo anterior se aplica se recomienda seleccionar a cualquier miembro adulto del hogar. En suma, “los países pueden utilizar el término que consideren más apropiado para identificar a esta persona (por ejemplo, jefe del hogar, cabeza del hogar o persona de referencia del hogar), siempre que únicamente esta persona se utilice para determinar las relaciones entre miembros del hogar” (Naciones Unidas, 2010, pág. 138). Aunque la identificación de la jefatura del hogar a través del “jefe del hogar” no fue objeto de cuestionamientos cuando las familias se estructuraban mayoritariamente sobre la base de una jefatura claramente patriarcal, con el tiempo este ha devenido en un concepto (y por ende en una pregunta) bastante controvertido por su sesgo de género en una sociedad cambiante. Esto es así tanto por el aumento de hogares monoparentales con liderazgo femenino como por la evolución de las familias biparentales hacia una mayor equidad de género.

No obstante, parece incontrovertible el hecho de que todo hogar debe designar un jefe o jefa, persona responsable del hogar o como quiera llamársela (independientemente de que además declaren tener jefatura compartida o no) ya que esto es necesario para establecer las relaciones de parentesco dentro del hogar así como para los estudios y diagnósticos para políticas públicas, que utilizan como una de las posibles aproximaciones al nivel socioeconómico de la familia las condiciones laborales o el nivel educativo del jefe o jefa.

En relación a la identificación de la jefatura del hogar, en los censos de la región se advierte (véase el cuadro 1) que en las dos últimas décadas censales se ha llegado a un consenso acerca de la utilización de categorías inclusivas tales como “jefe o jefa” del hogar, utilizándose también las expresiones “persona de referencia” (Uruguay en 2011) y “persona responsable del domicilio” (Brasil en 2000 y 2010). Se destaca el caso de Costa Rica, donde adicionalmente se ha preguntado por “jefatura compartida”, lo que agrega una dimensión al concepto, ya que no solo evita el sesgo de género, sino que agrega un indicador de lo que se ha dado en llamar “mayor simetría en el hogar”. En efecto, los resultados son bastante provocativos, aunque no ameritan conclusiones muy definitivas dado que es la primera vez que se lleva a cabo y puede conllevar innumerables problemas de registro.

Cuadro 1  
América Latina: definición de jefatura del hogar, censos de las décadas de 2000 y 2010

País y año censal	Jefatura del hogar						
	Jefe	Jefe/Jefa	Cabeza (jefe o jefa) del hogar	Jefe/jefa o persona de referencia	Persona responsable del domicilio	Personal responsable de la familia	Jefatura compartida (adicional)
Naciones Unidas (2010)		1		1	1	1	1
Brasil, 2000					1	1	
Brasil, 2010					1		
Colombia, 2005			1				
Costa Rica, 2011				1			1
Panamá, 2000	1						
Uruguay, 2011				1			
Todos los demás países, 2000 y 2010		1					

Fuente: Elaboración propia con base en los cuestionarios censales de las décadas de 2000 y 2010.

No obstante, es interesante observar que para el total del país la jefatura masculina más que duplica a la jefatura femenina (64% versus 29%), mientras que la jefatura compartida es de aproximadamente el 7%. (Costa Rica, 2014). Un caso particular es el del cantón San José —el más populoso y que contiene la capital del país—, que tiene la más alta jefatura femenina (33,4%) y la más baja entre las masculinas (59,1%), siendo la jefatura compartida del nivel del promedio (7,5%). En los extremos, el cantón que tiene la jefatura compartida más alta (Heredia, 9,2%) lo hace en desmedro de las otras dos, mientras que el que la tiene más baja (Limón, 5,3%) tiene un superávit de jefatura masculina. Es de esperar que otros países se hagan eco de esta iniciativa (INEC, 2014).

#### b) Relación de parentesco

Según las Naciones Unidas, “después de identificado el jefe del hogar u otro miembro de referencia, los restantes miembros se clasificarán en relación con esa persona” (Naciones Unidas, 2010, pág. 139). La relación de parentesco es una variable muy importante que permite identificar a los miembros del hogar y conocer la posición de cada uno de ellos con referencia al jefe/a o responsable del mismo, ya sean familiares o no familiares. La composición familiar tradicionalmente se deriva de esta variable.

Cada uno de los restantes miembros, en relación con la primera persona, puede clasificarse como: cónyuge, pareja en unión consensual, hijo, cónyuge del hijo, nieto o bisnieto, progenitor (o progenitor del cónyuge), otros parientes, empleado doméstico u otras personas no emparentadas con el jefe u otro miembro de referencia.

*Para ayudar a identificar el núcleo conyugal o familiar dentro del hogar, puede resultar útil que en el formulario del censo las personas se registren en la medida de lo posible por orden de relación nuclear. Así, después del jefe o miembro de referencia se registrarán primero el cónyuge de esa persona y a continuación los hijos sin casar y luego los hijos casados, con sus respectivos cónyuges y prole. Para los hogares polígamos, el orden de inscripción puede ser sucesivamente cada una de las esposas y sus hijos no casados (Naciones Unidas, 2010, pág. 139).*

Cuadro 2  
América Latina: preguntas sobre relación de parentesco<sup>a</sup>, censos de las décadas de 2000 y 2010

País y año censal	Pregunta sobre relación de parentesco	N° de categorías
Argentina, 2001	¿Cuál es el parentesco o relación con el jefe o jefa del hogar?	9
Argentina <sup>bc</sup> , 2010	¿Cuál es la relación o parentesco con el jefe(a) del hogar?	9
Bolivia (Estado Plurinacional de), 2001	¿Qué relación o parentesco tiene con el jefe o jefa del hogar?	10
Bolivia (Estado Plurinacional de), 2012	¿Qué relación o parentesco tiene con la jefa o jefe del hogar?	10
Brasil <sup>bc</sup> , 2000	¿Cuál es la relación con la persona responsable del domicilio?	11
Brasil <sup>f</sup> , 2000	¿Cuál es la relación con la persona responsable de la familia?	11
Brasil <sup>bc</sup> , 2010	¿Cuál es la relación de parentesco o de convivencia con la persona responsable del domicilio?	19
Chile, 2002	¿Cuál es su relación de parentesco con el jefe o jefa del hogar?	14
Chile, 2017	¿Qué relación de parentesco tiene con el jefe/a de hogar?	16
Colombia <sup>c</sup> , 2005	¿Cuál es la relación o parentesco de ... con la persona cabeza (jefe o jefa) del hogar?	10
Colombia, 2018	¿Cuál es la relación o el parentesco de ... con el jefe(a) del hogar?	16
Costa Rica, 2000	¿Qué parentesco tiene ____ con la jefa o el jefe del hogar?	9
Costa Rica, 2011	¿Qué parentesco tiene (nombre) con (persona No 1)?	12
Cuba, 2002	¿Qué parentesco o relación tiene con el jefe(a) del hogar?	9
Cuba, 2012	¿Qué parentesco o relación tiene Ud. con el jefe(a) del hogar?	9
Ecuador, 2001	¿Qué parentesco o relación tiene con el jefe o jefa del hogar?	9
Ecuador, 2010	¿Qué parentesco o relación tiene (...) con el/la jefe/a del hogar?	9
Guatemala, 2002	¿Qué parentesco o relación tiene con el jefe o jefa del hogar?	13
Guatemala, 2018	¿Qué parentesco o relación tiene con la jefa o el jefe del hogar?	14
Honduras, 2001	¿Qué relación o parentesco tiene con el jefe o jefa del hogar?	11
Honduras, 2013	¿Qué relación o parentesco tiene (nombre) con el jefe o jefa del hogar?	13
México <sup>bc</sup> , 2000	¿Qué es (NOMBRE) del jefe(a) del hogar?	3+abierta
México <sup>b</sup> , 2010	¿Qué es (NOMBRE) de la jefa(e)?	9
México <sup>c</sup> , 2010	¿Qué es (NOMBRE) de la jefa(e)?	7+abierta
Panamá, 2000	¿Qué parentesco o relación tiene con el jefe del hogar?	9
Panamá, 2010	¿Qué parentesco o relación tiene con el jefe o la jefa del hogar?	9+abierta
Paraguay, 2002	Marque la relación de parentesco con el jefe o jefa del hogar.	11
Paraguay, 2012	¿Cuál es la relación o parentesco con el jefe/jefa del hogar?	12
Perú, 2007	¿Cuál es la relación de parentesco con el jefe o jefa del hogar?	10
Perú, 2017	¿Cuál es la relación de parentesco con el jefe o jefa del hogar?	11
República Dominicana, 2002	¿Cuál es la relación o parentesco de (nombre) con el jefe o la jefa del hogar?	11
República Dominicana, 2010	¿Cuál es la relación o parentesco de (nombre) con la jefa o el jefe del hogar?	13
Uruguay, 1996	¿Qué relación o parentesco tiene con el jefe o jefa del hogar?	10
Uruguay, 2011	¿Qué relación de parentesco tiene ... (Nombre) con la/el jefe/e de hogar o la persona de referencia?	14
Venezuela (República Bolivariana de), 2001	Relación o parentesco con el jefe o jefa del hogar	12
Venezuela (República Bolivariana de), 2011	Relación de parentesco con el jefe o jefa del hogar	11

Fuente: Elaboración propia con base en los cuestionarios censales de las décadas de 2000 y 2010.

<sup>a</sup> Como se indicó anteriormente, el Brasil y la República Bolivariana de Venezuela no incluyen la pregunta en el bloque de características individuales, sino que se registra en el listado de residentes habituales del hogar.

<sup>b</sup> Cuestionario básico.

<sup>c</sup> Cuestionario ampliado.

Cuadro 3  
América Latina: categorías de la variable "relación de parentesco", censos de las décadas de 2000 y 2010

País y año censal	Cónyuge o conviviente			Hijo/a o hijastro/a		Otros parientes										Otros no parientes						
	Cónyuge o conviviente	Cónyuge o conviviente de otro sexo	Cónyuge o conviviente del mismo sexo	Hijo/a e hijastro/a	Hijo/a de ambos cónyuges o convivientes	Hijo/a solo del jefe/a	Hijo/a solo del cónyuge o conviviente	Yerno o nuera	Nieto/a	Bisnieto	Nietos y bisnietos	Padre / madre	Suegro/a	Padre/madre/suegro/a	Abuelos/as	Hermanos/hermanastros/	Cuñado/a	Sobrino/a	Otros parientes	Otros no parientes	Servicio doméstico	Parientes del servicio d. Pensionistas
Naciones Unidas, 2010	1	1	1	1				1	1		1								1	1	1	
Argentina, 2001	1			1				1	1				1						1	1	1	1
Argentina, 2010	1			1				1	1				1						1	1	1	1
Bolivia (Estado Plurinacional de), 2001	1			1				1					1		1	1			1	1	1	1
Bolivia (Estado Plurinacional de), 2012	1			1				1	1	1			1		1	1			1	1	1	
Brasil, 2000	1							1			1		1		1				1	1	1	1
Brasil, 2010		1	1	1	1	1		1	1	1		1	1	1	1				1	1	1	1
Chile, 2002	1			1				1				1	1		1	1			1	1	1	
Chile, 2017	1				1	1	1	1	1			1	1	1	1	1			1	1	1	
Colombia, 2005	1			1				1	1				1		1				1	1	1	
Colombia, 2018	1			1				1	1			1	1		1				1	1	1	
Costa Rica, 2000	1			1				1	1				1						1	1	1	
Costa Rica, 2011	1			1				1			1	1	1		1	1			1	1	1	
Cuba 2002	1			1				1	1				1						1	1		
Cuba, 2012	1			1				1	1				1						1	1		
Ecuador, 2001	1			1				1	1				1						1	1	1	
Ecuador, 2010	1			1				1	1				1						1	1	1	
Guatemala, 2002	1			1				1	1		1	1			1				1	1	1	1
Guatemala, 2018	1			1				1	1				1		1				1	1	1	1
Honduras, 2001	1			1				1	1				1		1	1	1		1	1	1	1
Honduras, 2013	1			1				1	1				1		1	1	1		1	1	1	1
México, 2000	1			1																		
México, 2010	1			1				1	1		1	1							1	1		
Panamá, 2000	1			1				1		1	1	1							1	1		
Panamá, 2010	1			1				1		1		1							1	1	1	
Paraguay, 2002	1			1				1	1		1	1							1	1	1	1
Paraguay, 2012	1			1				1	1		1	1							1	1	1	
Perú, 2002	1			1				1	1										1	1	1	1
Perú, 2017	1			1				1	1						1				1	1	1	1
República Dominicana, 2002	1			1				1	1		1	1							1	1	1	
República Dominicana, 2010	1			1				1	1		1	1	1	1					1	1	1	

Cuadro 3 (conclusión)

País y año censal	Cónyuge o conviviente		Hijo/a o hijastro/a				Otros parientes							Otros no parientes						
	Cónyuge o conviviente de otro sexo	Cónyuge o conviviente del mismo sexo	Hijo/a e hijastro/a	Hijo/a de ambos cónyuges o convivientes	Hijo/a solo del jefe/a	Hijo/a solo del cónyuge o conviviente	Yerno o nuera	Nieto/a	Bisnieto	Nietos y bisnietos	Padre / madre	Suegro/a	Padre/madre/suegro/a	Abuelos/as	Hermanos/hermanastros/ Cuñado/a	Sobrino/a	Otros parientes	Otros no parientes	Servicio doméstico	Parientes del servicio d. Pensionistas
Uruguay, 1996	1		1				1	1				1					1	1	1	1
Uruguay, 2011	1			1	1	1	1	1		1	1			1	1		1	1	1	1
Venezuela (República Bolivariana de), 2001	1		1				1	1				1		1	1	1	1	1	1	1
Venezuela (República Bolivariana de), 2011	1		1				1	1	1	1			1	1	1	1	1	1	1	1

Fuente: Elaboración propia con base en los cuestionarios censales de las décadas de 2000 y 2010.

Nota: Panamá en 2010 registra solamente cónyuge, el Brasil en 2010 incluyó madrastras y padrastros, la República Bolivariana de Venezuela en 2011 no tiene la variable "relación de parentesco" (la información debería extraerse de la lista de integrantes del hogar).

En el cuadro 2 se presenta la forma en que han sido formuladas las preguntas en los censos de las dos últimas décadas y el número de categorías incorporadas en cada caso. Se advierte que el Brasil (2010) y la República Bolivariana de Venezuela (2011) no han introducido esta pregunta dentro del bloque de características individuales, aunque en el cuestionario se registra la relación de parentesco con el jefe o jefa del hogar en la lista de residentes habituales del hogar.

Lo usual es que los países presenten respuestas precodificadas, siendo la excepción México en sus dos últimos censos, en los cuales se mantiene una opción abierta<sup>11</sup>. En cuanto al número de relaciones de parentesco que se identifican en cada país, o bien se ha mantenido constante o ha aumentado ligeramente entre los dos últimos censos. El caso del Brasil, sin embargo, constituye un caso especial, porque el número de categorías de parentesco ha sido aumentado de 11 a 19, debido tanto a la desagregación como a la inclusión de nuevas categorías.

En el cuadro 3 se presentan las categorías utilizadas en cada uno de los países. Se puede observar allí que predominan las categorías tradicionales de cónyuge o conviviente, hijos e hijastros, yernos y nueras, nietos y bisnietos, padres, madres y suegros. En menor medida se incluyeron los hermanos, cuñados, sobrinos y abuelos. Los países que han innovado en la relación de parentesco en los últimos censos han sido el Brasil, Chile y el Uruguay, y esto ha resultado en parte del aumento de las categorías, como se mencionó anteriormente.

El Brasil en el año 2010 incluyó en esta variable las categorías "cónyuge o conviviente de otro sexo o del mismo sexo", así como también categorías que tienen que ver con la paternidad y maternidad de los hijos, tales como "hijo/a de ambos cónyuges o convivientes" e "hijo/a solo del jefe/a", que permiten identificar familias reconstituidas o ensambladas. En Chile 2017 se preguntó

<sup>11</sup> En el cuestionario básico del censo de 2010 sin embargo, todas las categorías de respuesta están precodificadas.

por "hijo/a"<sup>12</sup> e "hijo/a del cónyuge, conviviente o pareja". En el Uruguay en 2011, además de las dos categorías empleadas en el Brasil, se incluyó también la de "hijo/a solo del jefe/a", lo que permite completar el tema.

### c) Nupcialidad

La nupcialidad se mide a través de un conjunto de variables, una de las cuales es el estado civil. El estado civil de las personas es una de las variables centrales del cuestionario censal, y crucial para el estudio de la evolución de los arreglos familiares. Según las Naciones Unidas, los países deberían registrar al menos las categorías básicas, siempre respetando las leyes y costumbres de los países. Sin embargo, dado que las categorías básicas no son suficientes para obtener un panorama real de la situación de las personas y de las uniones, se sugieren agregados que los países pueden considerar incluir en sus cuestionarios (véase el cuadro 4).

La recolección de información adicional sobre costumbres de países o grupos específicos de población en relación con el estado civil o marital de la población puede ser una necesidad nacional por su relevancia numérica o cultural (poligamia, por ejemplo). En este caso, se podría recoger datos sobre el número de cónyuges, siempre que al nivel agregado se mantenga la comparabilidad internacional.

Cuadro 4  
Principios y recomendaciones de las Naciones Unidas: categorías de "estado civil"

Categorías básicas de estado civil recomendadas por las Naciones Unidas	Categorías adicionales de estado civil recomendadas por las Naciones Unidas según relevancia para los países
Solteros, es decir, personas que nunca han contraído matrimonio	Casado con personas de distinto sexo
Casados	Casado con personas del mismo sexo
Viudos que no han vuelto a contraer matrimonio	Casado con contrato matrimonial, pero no viven aún como marido y mujer
Divorciados que no han vuelto a contraer matrimonio	Uniones civiles con personas de distinto sexo
Casados pero separados	Uniones civiles con personas del mismo sexo
	Uniones consensuales con personas de distinto sexo
	Uniones consensuales con personas del mismo sexo
	Anulado

Fuente: Naciones Unidas (2010, págs.146-147).

En los cuestionarios censales de la región no se refleja una conceptualización unificada de los términos que se utilizan en el estudio de la nupcialidad, tales como en el caso de las variables "estado civil", "estado conyugal", "naturaleza de la unión" o "tipo de unión". Tampoco existe unificación en la definición legal de los mismos, dado que preguntas similares (por ejemplo, sobre las uniones consensuales) pueden encontrarse bajo cualquiera de estos conceptos. Esto parece ser producto de los cambios sociales y de la necesidad de reflejar la velocidad en que las relaciones de nupcialidad —tanto legales como no legales— están modificándose.

<sup>12</sup> La categoría "hijo/a" da cuenta de la relación específicamente con el jefe/a del hogar, lo cual implica que en la misma se registra tanto a hijos solo del jefe como a los hijos del jefe y su cónyuge.

Cuadro 5  
América Latina: preguntas sobre nupcialidad, censos de las décadas de 2000 y 2010.

País y año censal	Preguntas sobre nupcialidad en los censos de la década de 2000	N° de preguntas	Edad límite inferior	Países	Preguntas sobre nupcialidad en los censos de la década de 2010	N° de preguntas	Edad límite inferior
Argentina, 2001	¿Cuál es su estado civil legal? ¿Convive en pareja/matrimonio? ¿Esta es la primera vez que convive en pareja/matrimonio? ¿En qué año se inició esta convivencia?	4	14+	Argentina <sup>a</sup> , 2010	¿Cuál es su estado civil legal? ¿Convive en pareja o matrimonio?	2	14+
Bolivia (Estado Plurinacional de), 2001	¿Cuál es su estado civil o conyugal actual?	1	15+	Bolivia (Estado Plurinacional de), 2012	¿Cuál es su estado civil o conyugal?	1	15+
Brasil <sup>a</sup> , 2000	¿Vive en compañía de cónyuge o compañero? ¿Cuál es (era) la naturaleza de la última unión? ¿Cuál es su estado civil?	3	10 +	Brasil <sup>a</sup> , 2010	¿Vive en compañía de cónyuge o compañero? ¿Cuál es la naturaleza de la unión? ¿Cuál es su estado civil?	3	10+
Chile, 2002	¿Cuál es su estado civil o conyugal actual?	1	15+	Chile, 2017	No hay pregunta	---	---
Colombia, 2005	¿Actualmente ...	1	10+	Colombia, 2018	¿Actualmente el estado civil de ... es:	1	10+
Costa Rica, 2000	¿Actualmente ____ está ...	1	12+	Costa Rica, 2011	¿(Nombre) actualmente está ...	1	12+
Cuba, 2002	¿Cuál es su estado civil o conyugal?	1	12+	Cuba, 2012	¿Cuál es su estado civil y/o conyugal?	1	12+
Ecuador, 2001	Actualmente es: ¿unido, soltero casado, divorciado, viudo o separado?	1	12+	Ecuador, 2010	¿Actualmente (...) está:	1	12+
Guatemala, 2002	¿Cuál es su estado conyugal actual?	1	12+	Guatemala, 2018	¿Cuál es su estado conyugal actual:	1	10+
Honduras, 2001	¿Cuál es su estado conyugal actual?	1	12+	Honduras, 2013	¿Cuál es su estado conyugal actual (nombre)?	1	12+
México, 2000	¿Actualmente (NOMBRE):	1	12+	México <sup>a</sup> , 2010	¿Actualmente (NOMBRE):	1	12+

Cuadro 5 (conclusión)

Países	Preguntas sobre nupcialidad en los censos de la década de 2000	N° de preguntas	Edad límite inferior	Países	Preguntas sobre nupcialidad en los censos de la década de 2010	N° de preguntas	Edad límite inferior
Panamá, 2000	¿Cuál es su estado conyugal actual ...	1	----	Panamá, 2010	¿Cuál es su estado conyugal actual ...	1	----
Paraguay, 2002	¿Cuál es su estado civil o conyugal actual?	1	10+	Paraguay, 2012	¿Cuál es el estado civil o conyugal actual de ... [Nombre] ...?	1	10+
Perú, 2007	Actualmente, ¿cuál es su estado civil o conyugal?	1	12+	Perú, 2017	Actualmente, ¿cuál es su estado civil o conyugal?	1	12+
República Dominicana, 2002	¿Actualmente ... está (nombre)?	1	15+	República Dominicana, 2010	¿Está (NOMBRE) actualmente ...	1	15+
Uruguay, 1996	¿Cuál es, de hecho, su estado conyugal actual?	1	12+	Uruguay, 2011	¿Tiene ... (Nombre) cónyuge o pareja en el hogar? ¿Quién es? ¿Cuál es el tipo de unión? ¿Actualmente está ...?	4	12+
Venezuela (República Bolivariana de), 2001	Su situación conyugal actual es:	1	10+	Venezuela (República Bolivariana de), 2011	Su situación conyugal actual es:	1	10+

Fuente: Elaboración propia con base en los cuestionarios censales de las décadas de 2000 y 2010.

<sup>a</sup> Cuestionario ampliado.

Cuadro 6

América Latina: categorías de "Estado civil/conyugal" y otras variables de nupcialidad, censos de las décadas de 2000 y 2010

País y año censal	Estado civil o conyugal							Otras variables								
	Casado/a	Separado				Soltero/a	Divorciado/a	Viudo/a	Unión consensual			Si convive en pareja o matrimonio	Primera vez que convivió en pareja matrimonio	Año de inicio de convivencia	Naturaleza de la	Tiene cónyuge o pareja en el hogar
		Separado	De unión libre	De matrimonio	Legalmente				Unido	Otro sexo	Mismo sexo					
Naciones Unidas, 2010	1					1	1	1	1	1	1					
Argentina, 2001	1			1	1	1	1	1 <sup>a</sup>		1	1	1				
Argentina, 2010	1			1	1	1	1	1 <sup>a</sup>		1						
Bolivia (Estado Plurinacional de), 2001	1	1				1	1	1	1							
Bolivia (Estado Plurinacional de), 2012	1	1				1	1	1	1							
Brasil, 2000	1			1	1	1	1	1 <sup>b</sup>		1				1 <sup>b</sup>		
Brasil, 2010	1 <sup>d</sup>			1	1	1	1	1 <sup>b</sup>		1				1 <sup>b</sup>		
Chile, 2002	1	1				1	1 <sup>c</sup>	1	1							
Chile, 2017 <sup>h</sup>																
Colombia, 2005	1	1				1	1	1	1 <sup>g</sup>							
Colombia, 2018	1		1	1		1	1	1	1							
Costa Rica, 2000	1	1				1	1	1	1							
Costa Rica, 2011	1	1				1	1	1	1							
Cuba, 2002	1	1				1	1	1	1							
Cuba, 2012	1	1				1	1	1	1							
Ecuador, 2001	1	1				1	1	1	1							
Ecuador, 2010	1	1				1	1	1	1							
Guatemala, 2002	1	1				1	1	1	1							
Guatemala, 2018	1		1	1		1	1	1	1							
Honduras, 2001	1	1				1	1	1	1							
Honduras, 2013	1	1				1	1	1	1							
México, 2000	1 <sup>d</sup>	1				1	1	1	1							
México, 2010	1 <sup>d</sup>	1				1	1	1	1							
Panamá, 2000	1		1	1		1	1	1	1							
Panamá, 2010	1		1	1		1	1	1	1							
Paraguay, 2002	1	1				1	1	1	1							
Paraguay, 2012	1	1				1	1	1	1							
Perú, 2007	1	1				1	1	1	1							
Perú, 2017	1	1				1	1	1	1							
República Dominicana, 2002	1		1	1		1	1	1	1							
República Dominicana, 2010	1		1	1		1	1	1	1							
Uruguay, 1996	1	1				1	1	1	1							
Uruguay, 2011	1		1			1	1	1 <sup>e</sup>		1 <sup>f</sup>	1 <sup>f</sup>			1 <sup>f</sup>	1 <sup>f</sup>	
Venezuela (República Bolivariana de), 2001	1	1				1	1	1	1							
Venezuela (República Bolivariana de), 2011	1	1				1	1	1	1							

Fuente: Elaboración propia con base en los cuestionarios censales de las décadas de 2000 y 2010.

<sup>a</sup> En la Argentina en 2000 y 2010 la unión consensual se obtiene combinando "estado civil legal" con "convivencia en pareja", las uniones del mismo sexo se obtienen por eliminación de pautas de consistencia; <sup>b</sup> En el Brasil en 2000 y 2010 la condición de "unión consensual" se obtiene de la variable "naturaleza de la unión"; <sup>c</sup> En Chile en 2002 corresponde a la categoría "anulado", en uso antes de la aprobación del divorcio; <sup>d</sup> En el Brasil en 2010 y en México en 2000 y 2010 se pregunta por matrimonio civil, religioso o ambos; <sup>e</sup> En el Uruguay en 2011 se separa en "viudo de unión libre" y "viudo de matrimonio"; <sup>f</sup> En el Uruguay en 2011 en "tipo de unión" se separa "unión libre con pareja de otro sexo" y "unión libre con pareja del mismo sexo"; <sup>g</sup> En Colombia en 2005 se distingue entre las uniones consensuales de dos o más años de duración y aquellas de menos de dos años. <sup>h</sup> En Chile en 2017, al tratarse de un censo abreviado, no se consultó por estado civil/conyugal.

Aun cuando a los individuos unidos por los lazos del matrimonio legal se les llaman esposos o cónyuges, por extensión se ha considerado que el estado conyugal debe incluir asimismo el estudio de las uniones consensuales (Naciones Unidas, 2019). Esto hace que ambos conceptos se yuxtapongan, y es así como las Naciones Unidas mantiene entre sus categorías básicas de "estado civil" solo las instancias que tienen que ver con situaciones relacionadas con el status legal de las personas (soltero, casado, casado pero separado, viudo y no vuelto a casar y divorciado). Sin embargo, como recomendación adicional, se incluyen las uniones consensuales dentro del llamado "estado civil", aun cuando estas no tengan reconocimiento legal. Además de lo anterior, las Naciones Unidas también toma en cuenta las uniones civiles, proponiendo diferenciar cuando se trata de personas del mismo o de distinto sexo.

En los cuadros 5 y 6 se resumen las preguntas sobre nupcialidad en los dos últimos censos de población y sus categorías, respectivamente. Puede observarse que todos los países tienen una pregunta sobre el "estado civil o conyugal" de las personas, incluyendo los estados legales (soltero, casado, separado, divorciado, viudo) y, por extensión, incluyendo en esta variable la unión consensual, como son los casos del Estado Plurinacional de Bolivia, Chile y el Uruguay en la década de 2000 y de Colombia, Costa Rica, Cuba, el Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, el Paraguay, el Perú, la República Dominicana, el Uruguay en 1996 y la República Bolivariana de Venezuela en la década de 2010.

Los censos de la Argentina, el Brasil y el Uruguay muestran sin embargo una aproximación diferente, lo que se pone de manifiesto en el hecho de que estos tres países han introducido más de una pregunta de nupcialidad, permitiendo indagar en el tema con mayor profundidad. En primer lugar, en el caso de la Argentina, en el censo de 2001 se formularon cuatro preguntas y dos en el de 2010, y la unión consensual no se obtiene en forma directa, sino que es resultado de la combinación de otras dos variables, que son el "estado civil legal" y la "convivencia en pareja". En el caso del Brasil, en ambos censos se introdujo un bloque de tres preguntas, y la unión consensual se identifica a través de la "naturaleza de la unión". Finalmente en el Uruguay, el censo de 2011 incluyó también tres preguntas, y la unión consensual y la identificación del sexo de la pareja o cónyuge (del mismo sexo u otro sexo) surgen también de la variable "tipo de unión".

También se observa que en los casos de Colombia en 2018, Guatemala en 2018, Panamá en 2000 y 2010, la República Dominicana en 2002 y 2010 y el Uruguay en 2011, la categoría "separado" se desagrega según sea "separado de matrimonio" o "separado de unión libre".

#### **d) Posición de las personas en la familia para la identificación de núcleos familiares secundarios**

Pese al potencial de la pregunta sobre relación de parentesco y a su importancia dentro del cuestionario censal, ella no puede dar cuenta de los núcleos familiares secundarios ni de todos los tipos de familia (Naciones Unidas, 2010) ya que no proporciona información sobre la relación de las personas entre sí. En efecto, salvo que haya una instrucción muy explícita al respecto, si hay más de un hijo casado es posible que no se determine con precisión cuáles son las/los cónyuges de cada uno ni los respectivos hijos, aunque todos sean nietos del jefe/jefa del hogar. Además, por la aplicación de normas de consistencia de la información que tienen que ver con el sexo y el número de cónyuges y las respectivas imputaciones, salvo que estas se modifiquen, tampoco podrían identificarse los casos de parejas del mismo sexo o de familias poligámicas (Oyarce y Del Popolo, 2009).

Cuadro 7  
Recomendaciones de las Naciones Unidas para determinar el estatus  
o posición de la persona en el hogar y en la familia

Posición de la persona en el hogar (status en el hogar) con al menos un "núcleo familiar"	Posición de la persona en la familia (o status familiar) (puede pertenecer o no al "núcleo")
Dentro del hogar con "núcleo" familiar:	Dentro del "núcleo" familiar:
1. Es miembro de algún "núcleo"	1. Cónyuge
1.1. Esposo	1.1. Marido
1.2. Esposa	1.1.1. Con hijos/hijas
1.3. Pareja en unión consensual	1.1.2. Con hijos/hijas
1.4. Sólo madre (monoparental)	1.2. Esposa
1.5. Sólo padre (monoparental)	1.2.1. Con hijos/hijas
1.6. Hijo/a viviendo con ambos	1.2.2. Con hijos/hijas
1.7. Hijo/a viviendo solo con la madre	2. Sólo un progenitor
1.8. Hijo/a viviendo solo con el padre	2.1. Hombre
No es miembro de algún "núcleo"	2.2. Mujer
1.8.1. Vive con familiares	3. Hijo/a
1.8.2. Vive con no familiares	3.1. Con ambos padres
	3.2. Solo con un progenitor
	3.2.1. Solo con el padre
	3.2.2. Solo con la madre
2. Dentro de un hogar sin "núcleo"	4. No es miembro de la "familia nuclear"
2.1. Vive solo/sola	4.1. Familiares del esposo/a
2.2. Vive con otras personas	4.1.1. Padres del esposo/a
2.2.1. Vive con hermanos/as	4.1.2. Hermano/a del esposo/a
2.2.2. Vive con otros familiares	4.1.3. Otros familiares del esposo/a
2.2.3. Vive con otros no familiares	4.2. Persona que no es familiar

Fuente: Naciones Unidas (2010).

La idea que subyace a este criterio parece ser la de que la mayoría de los hogares corresponde a una familia nuclear, ya sea con uno o dos progenitores, y que los núcleos secundarios pueden ser escasos o fáciles de identificar. Si bien en cierta medida esto puede seguir siendo cierto, lo es cada vez menos, y no debe asumirse su existencia como absoluta. Se trata, entonces, de obtener información no sólo de la relación de cada miembro del hogar con la persona de referencia, sino también con los otros miembros del hogar, sin pasar por la persona de referencia. Así las personas pueden clasificarse según su "posición en el hogar" o su "posición en la familia nuclear", lo que representa una aproximación diferente al estudio del tema. Así como las otras clasificaciones propuestas por las Naciones Unidas, esta también puede y debe ser modificada para ajustarse a las especificidades nacionales, siempre y cuando no afecte la comparación internacional.

Entre las recomendaciones de las Naciones Unidas, con el fin de identificar las relaciones entre los miembros del hogar, se sugiere la variable estatus o posición de cada persona en la familia, identificando los lazos de parentesco.

En consonancia con estas recomendaciones y con los requerimientos de información, varios países han comenzado a innovar en esta perspectiva. En efecto, se ha avanzado en la identificación de los núcleos familiares secundarios en los hogares en tres países de la región a partir de la inclusión en el formulario de preguntas adicionales sobre la relación entre los miembros del hogar,

sin pasar por la relación con el jefe o jefa, lo cual ha sido sugerido por las Naciones Unidas (Naciones Unidas, 2010 y 2017).

Estos son, hasta el momento, los casos de Cuba, México y el Uruguay en los últimos censos (véase el recuadro 1). En Cuba 2012 se incluyó una pregunta en la que se pide registrar el número de orden que tienen en el cuestionario la madre, padre y cónyuge de cada miembro del hogar. En México 2010 se intentó identificar la presencia en la vivienda de la pareja o esposo/a de cada persona, y en el Uruguay, en el censo de 2011, se adicionó una pregunta para indagar sobre la presencia de la madre y del padre en el hogar. Además, una de las preguntas de nupcialidad indaga acerca de la presencia del cónyuge o pareja en el hogar. En el Uruguay esto tuvo también como finalidad compatibilizar las variables y preguntas del censo con las que ya están incorporadas en la Encuesta de Hogares, readecuadas precisamente para la captación de núcleos secundarios existentes en el hogar (Cabella, 2009).

En relación con este tema cabe mencionar igualmente que algunos países, al momento de elaborar la lista preliminar de personas en el hogar que se encuentra al comienzo de los cuestionarios censales, introducen una instrucción bastante detallada para que el censista registre la información en un orden determinado que permita precisamente la identificación de núcleos familiares secundarios. Esto se dio en los casos de Costa Rica en 2011, Panamá en 2010, el Perú en 2017 y la República Bolivariana de Venezuela en 2011 (véase el recuadro 2).

#### Recuadro 1

México, el Uruguay y Cuba: preguntas sobre nupcialidad, censos de la década de 2010

##### México 2010

En esta vivienda ¿Vive la pareja o esposa/o de.....?

Si..... ¿Quién es? /\_/\_/

NO....

##### Uruguay, 2011

¿Qué número de orden tiene en el cuestionario su madre y padre?

¿La madre integra este hogar?

SI.... 1 ¿Quién es? /\_/\_/ N° de persona.

NO....2

¿El padre integra este hogar?

SI.... 1 ¿Quién es? /\_/\_/ N° de persona.

NO....2

¿Tiene.....cónyuge o pareja en el hogar?

SI...../NO.....

¿Quién es? /\_/\_/ N° de persona

##### Cuba, 2012

¿Qué número de orden tiene en el cuestionario su madre, padre y cónyuge?

Hijo/a de madre /\_/\_/

Hijo de padre /\_/\_/

Cónyuge de /\_/\_/

Fuente: Elaboración propia con base en los cuestionarios censales de la década de 2010.

Estas listas sin embargo no están totalmente precodificadas, y aparentemente dependen de cuán adecuadamente el entrevistador aplique el criterio que se impartió durante el período de instrucción, además del hecho que dicha información debe ser incorporada a las bases de datos (Rodríguez, 2011). A continuación se presentan las características de estas listas en los cuatro países mencionados. Estas listas tienen diferentes componentes y detalles, siendo las del Perú y la República Bolivariana de Venezuela las más completas.

## Recuadro 2

Panamá, Costa Rica, el Perú y la República Bolivariana de Venezuela: listas de residentes en el hogar precodificadas en los censos de la década de 2010

## Panamá, 2010

Lista de residentes en el hogar  
 Jefe o jefa del hogar  
 Cónyuge  
 Hijos(as) solteros(as) de mayor a menor  
 Hijos(as) casados/as con sus cónyuges e hijos/as  
 Otros parientes  
 Otros no parientes  
 Miembros del servicio doméstico  
 Los que no durmieron aquí

## Costa Rica, 2011

Lista de residentes en el hogar  
 Jefa o jefe  
 Esposa(o) o compañera(o)  
 Hijas(os) solteras(os)  
 Hijas(os) casadas(os), su pareja e hijos(as)  
 Otros familiares  
 Servicio doméstico y sus familiares  
 Otros no familiares

## Perú, 2017

Lista de residentes en el hogar  
 Jefe o jefa del hogar  
 Esposa/o o compañera/o  
 Hijos/as, hijastros/as y/o hijos/as adoptivos/as solteros/as sin hijos/as  
 Hijos/as, hijastros/as y/o hijos/as adoptivos/as solteros/as con hijos/as  
 Hijastros/as y/o hijos/as adoptivos casados/as o unidos/as y su familia  
 Yerno / nuera  
 Nieto/a  
 Padres y/o suegros  
 Otros/as parientes (tíos/as, hermanos/as, etc.)  
 Trabajador/a del hogar  
 Pensionista  
 Otras personas no parientes del jefe/a (amigos/as, compadres, etc.)

## Recuadro 2 (conclusión)

Venezuela, 2011  
 Lista de residentes en el hogar  
 Jefe o jefa  
 Esposo(a) o compañero(a)  
 Hijos(as) solteros(as) sin hijos/as (de mayor a menor edad)  
 Hijastros(as) solteros(as) sin hijos/as (de mayor a menor edad)  
 Hijos(as) solteros(as), divorciados(as), separados(as) o viudos(as) con hijos que vivan con ellos, anotando a continuación, cada uno de estos hijos  
 Hijastros(as) solteros(as), divorciados(as), separados(as) o viudos(as) con hijos que vivan con ellos, anotando a continuación, cada uno de estos hijos  
 Hijos(as) casados(as) o unidos que vivan en este hogar con su familia, anotando a continuación, su cónyuge y sus hijos  
 Hijastros(as) casados(as) o unidos que vivan en este hogar con su familia, anotando a continuación, su cónyuge y sus hijos  
 Otros parientes del jefe o jefa del hogar (padre, madre, padrastro, madrastra, suegro(a), hermanos(as), tíos(as), sobrinos(as), cuñados(as), etc.) y a continuación sus familiares  
 Personas no parientes del jefe o jefa del hogar (amigos, etc.) y a continuación sus familiares  
 Servicio(s) doméstico y a continuación sus familiares  
 Persona en vivienda colectiva

Fuente: Elaboración propia con base en los cuestionarios censales de las décadas de 2000 y 2010.

## 5. Principales hallazgos

En este artículo se han examinado los cuestionarios censales correspondientes a las dos últimas décadas. Se ha obtenido, en consecuencia, una visión global de la capacidad actual de los censos para dar respuesta a muchos de los interrogantes que se plantean respecto de si los países de América Latina se encuentran (o no) en vías de equipararse —en el comportamiento de hogares y familias— a los países más desarrollados, que constituyen la base empírica de la teoría de la segunda transición demográfica.

Como resultado se tiene, en primer lugar, que todos los países ya han incorporado algunos de los temas relevantes para el estudio de los arreglos familiares a través de algunas variables o categorías de variables. Estas han sido recomendadas por las Naciones Unidas para los censos del 2000 y 2010, y favorecen y amplían los estudios de nupcialidad y familia. En específico, en ambas décadas todos los países incorporaron:

- El criterio de “jefe o jefa del hogar”, “persona de referencia” o “persona responsable”, lo que ha permitido uniformizar la pregunta censal de identificación evitando el sesgo de género.
- El registro de las uniones consensuales como una categoría separada<sup>13</sup>, lo que ha dado lugar a estudios que han puesto de manifiesto el gran incremento de este tipo de uniones,

<sup>13</sup> La forma de hacerlo para la mayoría de los países fue la inclusión de esta categoría dentro del “estado civil”, mientras que otros lo hicieron a través de la variable “naturaleza de la unión (el Brasil) o “tipo de unión” (el Uruguay).

con características diferentes a las uniones consensuales tradicionales que siempre tuvieron un papel preponderante en algunos países de la región.

- Se ha encontrado que los países que hacen censos de hecho han incorporado la pregunta sobre "residencia habitual", lo que favorece la inclusión de miembros del hogar que ocasionalmente no están presentes en el momento del censo, de modo que el recuento no afecte el conteo de los miembros efectivos de los hogares.

En segundo lugar, algunos temas más novedosos han comenzado a ser abordados por algunos países:

- Jefatura compartida (Costa Rica), que no solo evita el sesgo de género, sino que agrega un indicador de lo que se ha llamado "mayor simetría en el hogar".
- Hogares con parejas o matrimonios del mismo sexo. La Argentina, por eliminación de pautas de consistencia; el Brasil, en la variable "naturaleza de la unión" como parte de las preguntas de nupcialidad; el Uruguay, en la variable "tipo de unión", que registra "unión libre con pareja de otro sexo" y "unión libre con pareja del mismo sexo".
- Hogares con familias ensambladas o reconstituidas, a partir de la maternidad o paternidad de los hijos en la variable relación de parentesco (el Brasil<sup>14</sup>, Chile, el Uruguay<sup>15</sup>).
- Identificación de núcleos familiares secundarios a partir de preguntas específicas destinadas a identificar madre, padre y cónyuge para cada uno de los miembros del hogar (Cuba, México, el Uruguay).

En tercer lugar hay otra serie de temas no abordados aún:

- Edad a la primera unión o matrimonio (para el estudio de la postergación de las uniones).
- Edad al nacimiento del primer hijo (para el estudio de la postergación de la maternidad).
- Duración de las uniones (legales o consensuales).
- Reincidencia en las uniones.
- La identificación de hogares con familias poligámicas u otras formas propias de culturas originarias.

## 6. Algunos resultados censales

En esta sección se presentan algunos resultados censales, con el fin de ilustrar una selección de los temas que constituyen motivo de preocupación en relación con los cambios en las características de los hogares y familias y sus perspectivas futuras. Estos dan la pauta de la necesidad de ampliar y profundizar los estudios para lograr una caracterización de los arreglos familiares en la región, considerando los diferentes contextos y culturas que los caracterizan.

El gráfico 1 presenta la información de las categorías más frecuentes de estado civil (solteros/as y casados/a y de las uniones consensuales). Se puede observar allí:

- El aumento de los/as solteros/as. Este aumento sin embargo puede ser ligeramente espurio y estar sobreestimado, en la medida en que personas en uniones consensuales

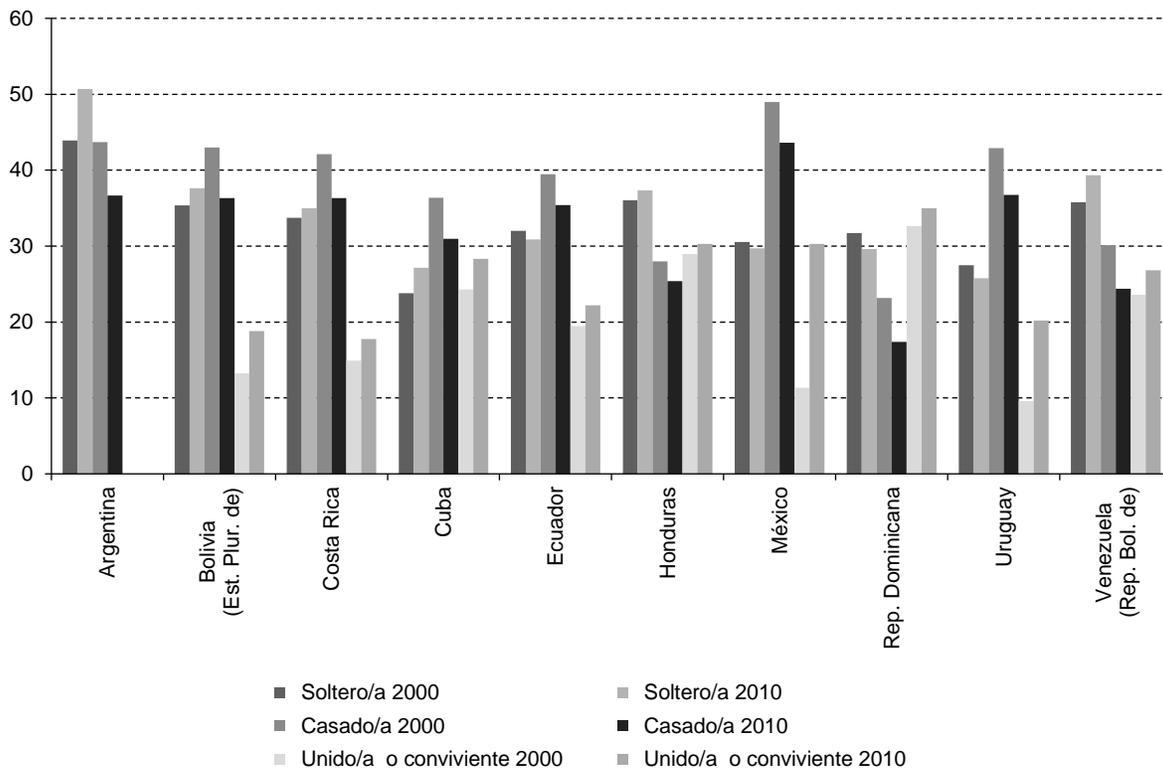
<sup>14</sup> Para el Brasil: Hijo/a de ambos cónyuges o convivientes, hijo/a solo del jefe/a.

<sup>15</sup> Para Chile y el Uruguay: Hijo/a de ambos cónyuges o convivientes, hijo/a solo del jefe/a, hijo/a solo del cónyuge o conviviente.

(o separadas de uniones consensuales) se declaren solteras. En el caso de Chile también los “anulados” adquieren la calidad de solteros, por lo cual no se sabe cómo se declararán. Sin embargo, es una tendencia que al compararla con datos de las Encuestas de Fecundidad demostró ser bastante robusta (McCaa, Esteve y García, 2010).

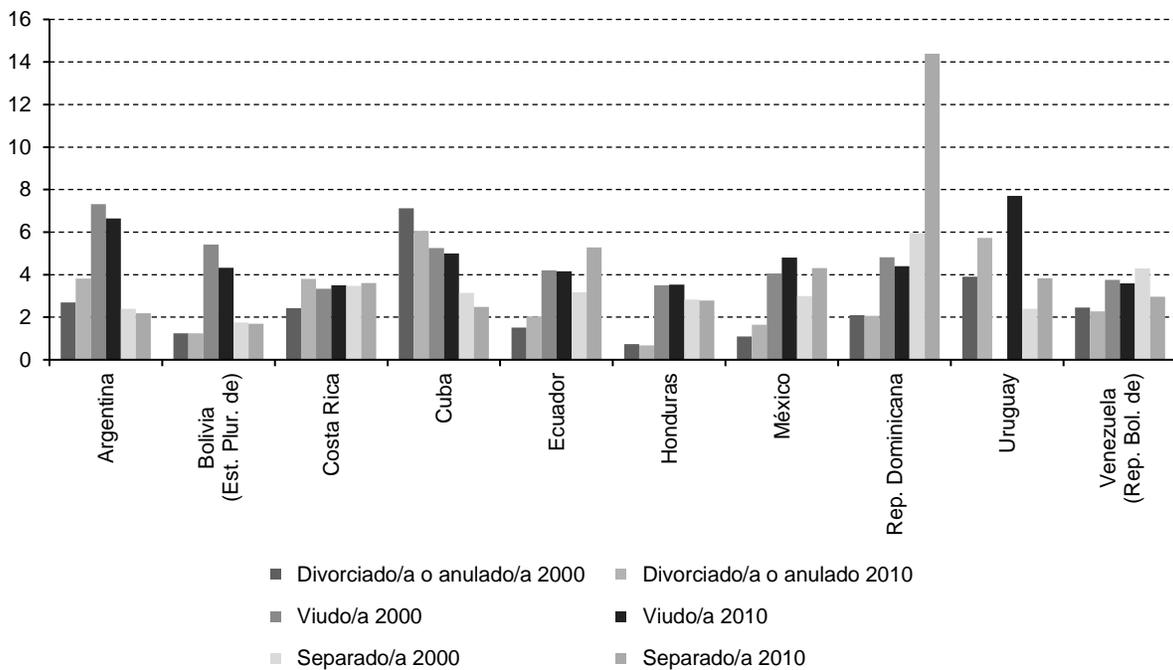
- El aumento de las uniones consensuales. Todos los países para los cuales se ha obtenido información muestran un incremento en las uniones consensuales. Los incrementos más sustanciales se observan en el Estado Plurinacional de Bolivia, México y el Uruguay.
- La disminución de los/as casados/as. Esta disminución en todos los países observados es consistente con el incremento de solteros/as y de uniones consensuales, y todo ello congruente con las tendencias esperadas en relación con las uniones.

Gráfico 1  
América Latina: porcentajes de solteros, casados y unidos, 2000 y 2010



Fuente: CEPAL/CELADE, Procesamiento de los censos de población.

Gráfico 2  
América Latina: porcentajes de divorciados/as, viudos/as y separados/as, 2000 y 2010

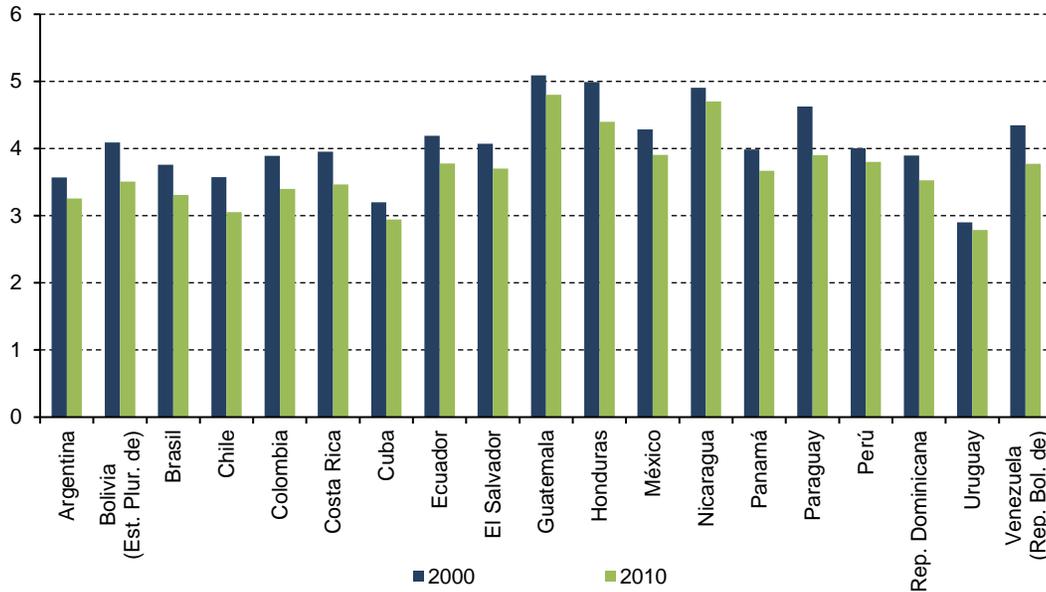


Fuente: CEPAL/CELADE, Procesamiento de los censos de población.

Por su parte, en el gráfico 2 se pueden observar las restantes categorías del estado civil (divorciados/as, viudos/as y separados/as). En cuanto a estas categorías, de mucha menor frecuencia en la población, se advierte el aumento de los divorcios y separaciones en prácticamente todos los países. En cuanto a los viudos/as no hay una tendencia clara, aunque sería esperable que esta proporción hubiera aumentado por el impacto de los factores demográficos, el envejecimiento y la mayor sobrevivencia femenina. De todas maneras, también es posible que la verdadera magnitud de la viudez en muchos casos se oculte detrás de uniones consensuales o bien de nuevos casamientos.

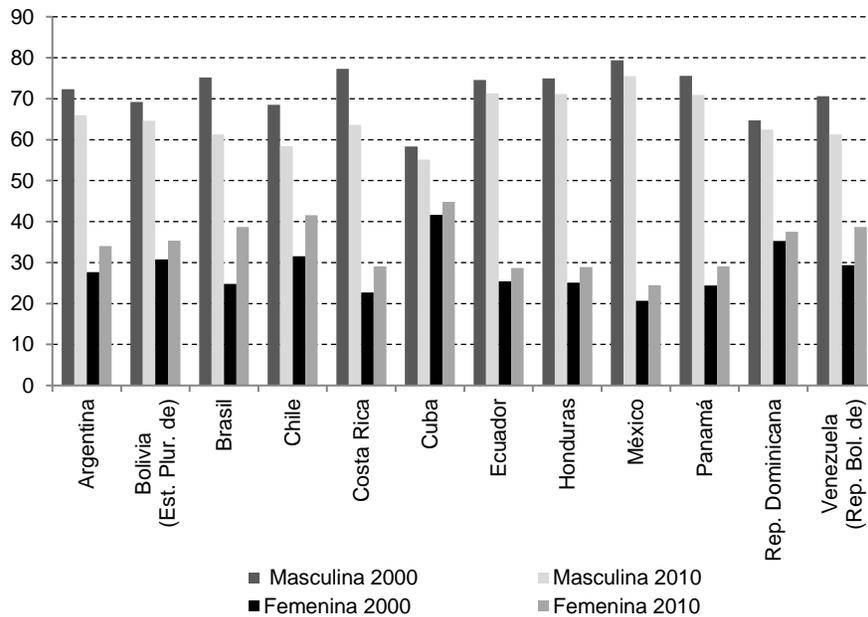
En cuanto a los hogares, se observa en el gráfico 3 que, entre los dos últimos censos, se verifica la tendencia esperada de disminución del tamaño de los hogares. Esto ocurre en forma sistemática en todos los países de la región, consecuente con el descenso continuado de la fecundidad en la región que ya ha ubicado a varios países por debajo del nivel de reemplazo. De acuerdo con la información más reciente, de nueve países con más de cuatro personas por hogar, en la fecha más reciente sólo se observan tres países con esas características, como son los casos de Guatemala, Honduras y Nicaragua. Cuba y el Uruguay son los dos países con menor tamaño promedio, por debajo de tres personas por hogar.

Gráfico 3  
América Latina: tamaño medio de los hogares alrededor de 2000 y 2010



Fuente: CEPAL/CELADE, Procesamiento de los censos de población.

Gráfico 4  
América Latina: porcentaje de hogares según tipo de jefatura, 2000 y 2010



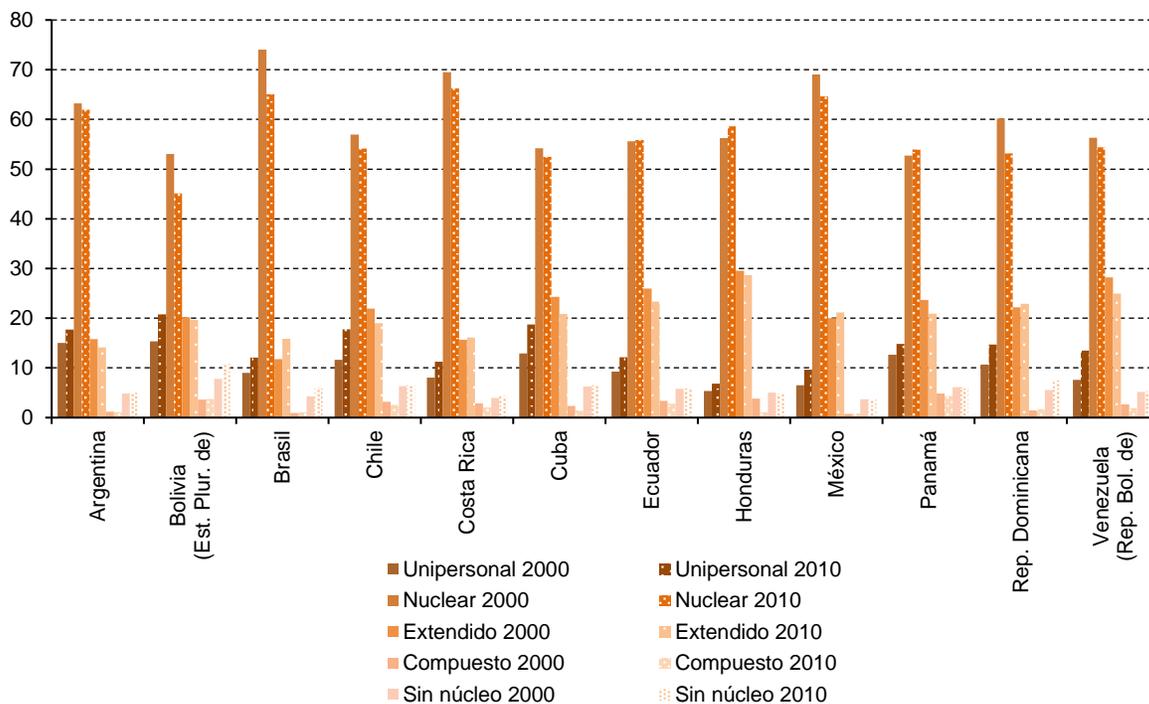
Fuente: CEPAL/CELADE, Procesamiento de los censos de población.

Otro de los resultados esperados es el descenso de la jefatura masculina y el aumento de la jefatura femenina en forma sistemática, lo cual puede observarse en el gráfico 4. Este aumento es especialmente notable en el caso del Brasil (de 25% a 39%), seguido por Chile (de 32% a 42%) y por la República Bolivariana de Venezuela (de 29% a 39%).

Finalmente, haciendo uso de la tipología básica utilizada en el CELADE, podemos ver en el gráfico 5 cuál es el cambio en el peso relativo de los hogares según su composición, clasificándolos en unipersonales, nucleares, extendidos y compuestos.

- Lo primero que se destaca es el crecimiento sistemático de los hogares unipersonales (probablemente consistente con el aumento de la soltería), en todos los países registrados.
- En cuanto a los hogares nucleares, la mayoría de los países muestra descensos. Los mayores descensos se observan en el Estado Plurinacional de Bolivia, el Brasil y la República Dominicana, y en menor medida en México. En los restantes países el descenso es aún menor, o los porcentajes se mantuvieron relativamente estables.
- Los hogares extendidos son menos frecuentes en la Argentina, el Brasil, Costa Rica y el Uruguay. En general muestran una tendencia al descenso, con la excepción del Brasil, donde su peso aumenta de 12% a 16%.
- Por último, los hogares compuestos son los menos frecuentes, y sus cambios son solo de pocos puntos porcentuales. Son más frecuentes en Panamá y en Honduras, aun cuando en este último país registran una caída importante en el censo más reciente.

Gráfico 5  
América Latina: porcentaje de hogares según su composición, 2000 y 2010



Fuente: CEPAL/CELADE, Procesamiento de los censos de población.

En general, puede decirse que los datos muestran coherencia con las tendencias esperadas y que dan una idea de la necesidad de profundizar más, con el fin de poder interpretar las causas y la verdadera naturaleza de los cambios observados, así como para proporcionar información relevante para las políticas hacia las familias.

## **7. Usos de la información**

Muchos y diversos son los usos que puede darse a la información estadística sobre familia y hogares. En términos generales ellos se pueden englobar en las siguientes categorías:

- El diseño de políticas públicas en áreas de salud, cuidado, educación, trabajo, protección, seguridad social, acceso a la información y otras.
- La provisión de todo tipo de servicios que complementen las nuevas y crecientes necesidades.
- Focalización de grupos de mayor vulnerabilidad social.
- La promoción de la equidad social y la disminución de las desigualdades educativas, sociales, de salud, de nivel de vida, entre otras, en correspondencia con los objetivos del Año Internacional de la Familia de las Naciones Unidas.

En relación con este último apartado cabe mencionar que las Naciones Unidas, en el artículo 16 de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, establece que “La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado”.

La situación de la familia ha sido objeto de preocupación de la Asamblea General de las Naciones Unidas, particularmente desde la década de los años 1980. Consecuentemente con ello, la Asamblea General proclamó a 1994 el Año Internacional de la Familia, a través de la Resolución 44/82 de 1989. A partir de esta fecha se ha celebrado el Día Internacional de la Familia el 15 de mayo de cada año.

Más adelante, en el año 2008, y buscando hacer seguimiento al décimo aniversario del día internacional de la familia conmemorado en el año 2004, la misma asamblea general emitió la Resolución 62/129 de 2008, la cual realizó un balance de los avances obtenidos durante los primeros 10 años de esta conmemoración e instó a los Estados miembros a “crear un entorno propicio para fortalecer y apoyar a todas las familias, reconociendo que la igualdad entre mujeres y hombres y el respeto de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de todos los miembros de la familia son esenciales para el bienestar familiar y para la sociedad en general” (Naciones Unidas, 2008, pág. 2).

En este mismo sentido, la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe aprobó el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo en su primera reunión, celebrada en el año 2013. En virtud de convenios y acuerdos anteriores, se adoptaron una serie de principios generales para la integración plena de la población y su dinámica en el desarrollo sostenible con igualdad y enfoque de derechos, referidos al derecho de hombres, mujeres, niños/as, ancianos, etc. al mejoramiento de las condiciones generales de vida en diferentes circunstancias. Asimismo, entre estas consideraciones se reconoce el derecho de las familias como tales a que se les garanticen sus derechos al bienestar y a la dignidad sin discriminaciones ni violencias, a que se tomen en cuenta sus necesidades como familias, a que sean objeto de políticas de beneficios universales y cuidados, que se vean favorecidas con políticas que tomen en cuenta la

necesidad de compatibilizar la situación de sus miembros con la vida familiar, así como a recibir protección por su condición migratoria, entre otros (CEPAL, 2013).

En 2014 se cumplió el vigésimo aniversario del Año Internacional de la Familia establecido por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1994 para dar a conocer la importancia de las familias, promover el conocimiento de sus tendencias socioeconómicas y demográficas y alentar los esfuerzos encaminados a hacer frente a los problemas en la situación de la familia.

Entre las propuestas presentadas en la celebración del XX Aniversario del Año Internacional de la Familia en 2014, el Secretario General dio a conocer, entre otros, dos objetivos primordiales: i) examinar el papel de las políticas sobre la familia durante la elaboración de la agenda de desarrollo después de 2015, e ii) invitar a los gobiernos y las entidades intergubernamentales regionales a recabar de manera más sistemática datos nacionales y regionales sobre el bienestar de la familia, y a que definan y apoyen medidas constructivas en materia de políticas sobre la familia, como el intercambio de información sobre prácticas y políticas recomendables.

Al reafirmar a la familia como unidad esencial de la sociedad, la ONU manifiesta su preocupación mediante el reconocimiento de que la familia está atravesando una época de nuevas demandas, dificultades y conflictos económicos, sociales, demográficos, tecnológicos, de salud, generacionales, de violencia, trata de personas y de otros, para los cuales no se encuentra totalmente preparada. Reconoce igualmente que, en los países en desarrollo, las políticas relativas al equilibrio entre la vida laboral y familiar compiten con una gran cantidad de prioridades de desarrollo, no obstante lo cual son imprescindibles para abordar la problemática descrita.

Dada la importancia que se atribuye a las políticas dirigidas a las familias, se pone de manifiesto la importancia de la recopilación y elaboración de información relativa para apoyar el diseño de las políticas. Si bien es posible que las políticas hacia la familia no ocupen aún un lugar preponderante, es un desafío para los productores de información el crear nuevos focos de atención para la acción pública.

Sin duda, los cambios en la familia se han dado en el marco de sociedades caracterizadas por grandes inequidades en el empleo e ingresos, en el acceso a la educación y a la salud, en las relaciones de género y en la seguridad ciudadana, lo que afecta a todas las familias de una u otra manera.

Desde esta perspectiva, la información se convierte en un elemento clave, y los censos de población en un recurso muy valioso. Junto con la identificación de las características y composición de los hogares y las familias y de sus cambios más o menos recientes, el censo recoge gran cantidad de información que permitiría la identificación de importantes aspectos relacionados con la problemática actual de las familias y sus integrantes, como aporte para la elaboración de políticas sociales, económicas, de salud y de prevención. Estas características son: lugar de residencia; características de la vivienda; servicios y artefactos en el hogar; relación de parentesco; sexo y edad; nupcialidad; fecundidad, mortalidad, condición migratoria; analfabetismo, asistencia escolar y nivel educativo; idioma hablado por las personas; uso de tecnologías de la información; origen étnico por autoidentificación; empleo y condiciones laborales; propiedad de la vivienda; seguridad social; ciudadanía; cobertura de salud; acceso a la alimentación; discapacidad o dificultades permanentes, etc.

En suma, podría decirse que la información censal y las variables que pueden construirse con ella, como son por ejemplo las tipología de hogares y familias, indicadores de simetría en el hogar, los indicadores compuestos de pobreza o de necesidades básicas insatisfechas, son un aporte indiscutible para la focalización de temas a resolver en el ámbito familiar y de uso inmediato. Para ello se requiere, sin embargo, el accionar conjunto de productores y usuarios de la información, que se comprometan a brindar mayor visibilidad a los problemas y circunstancias que enfrentan las familias actuales e intervenir en las agendas gubernamentales para incluir o reforzar el tema como un asunto de importancia para las políticas públicas.

## **8. Conclusiones y recomendaciones**

En las últimas décadas se han observado cambios muy significativos en América Latina en la composición y características de los hogares y familias. Aún cuando el panorama puede ser heterogéneo, debido a las especificidades nacionales y las diferencias socioeconómicas entre y dentro de los países, existe consenso en algunos de los cambios más notables en los arreglos familiares y en los factores que los afectan.

Estos cambios tienen que ver con la reducción de hogares nucleares en general y de los hogares biparentales con hijos en particular, con el aumento de los hogares monoparentales con jefatura femenina, el aumento de hogares unipersonales y no familiares, entre otros. Esto asociado íntimamente con los cambios en las pautas de nupcialidad, en especial con el aumento de las uniones consensuales, y con nuevos conceptos acerca de la formación y estabilidad de las familias. Esto se ha dado en el contexto de cambios socioeconómicos y culturales propios de las últimas décadas del siglo veinte, pero también en un ambiente de cambio de las orientaciones valóricas, aceptación social y moral de desvíos a las normas establecidas, así como de un menor control de la vida privada por parte de los grupos de referencia tradicionales y de la supervisión de la familia. En este contexto también han surgido nuevas formas de arreglos familiares, como los hogares con familias ensambladas o reconstituidas, con parejas del mismo sexo, e incluso parejas sin compromiso legal ni cohabitación.

Dado que el panorama social se hace más complejo, también los instrumentos de medición deben ir adaptándose a los nuevos conceptos e incorporando nuevas variables o categorías que reflejen esta realidad cambiante. De acuerdo con esto, el objetivo de este trabajo ha sido el de obtener un panorama general acerca de si los censos de la región se encuentran preparados para este desafío y en qué medida se están ya adaptando a las nuevas realidades.

Con este propósito se llevó a cabo una revisión de los cuestionarios de las dos últimas décadas, buscando indagar los avances en las principales variables que están directamente relacionadas con este tema ya que familia, desde el punto de vista del censo, es una variable que se construye a partir de otras variables básicas: jefatura del hogar, relación o parentesco con el jefe o jefa del hogar, y las variables de nupcialidad (estado civil y otras), así como también a partir de la relación entre los integrantes del hogar entre sí.

Se ha mencionado que el desarrollo conceptual y metodológico de la composición de las familias y de los hogares no ha ido de la mano de la elaboración de variables que puedan dar cuenta de las transformaciones acaecidas en la sociedad en las últimas décadas (Arriagada, 2007b; CEPAL-CELADE, 2011; Ruiz, 2011). Si bien esto parece seguir siendo cierto, del análisis de los cuestionarios censales se puede decir que es posible vislumbrar un cambio positivo de apertura hacia una visión más comprehensiva del tema.

Además, la incorporación de nuevas preguntas o categorías a variables ya existentes para aprovechar su potencial constituyen una prueba de que es posible refinar y aumentar las categorías disponibles, e incluso introducir nuevas variables si estas tienen el propósito de profundizar y ampliar el conocimiento de los fenómenos que se quieren estudiar. También demuestran que el censo no es un instrumento rígido, sino que tiene el potencial para enfrentar nuevos desafíos tanto conceptuales como metodológicos que permitan obtener una información más amplia y poner esta a disposición de los diferentes usuarios.

En cuanto a las recomendaciones se plantean aquí algunas de las sugerencias emanadas del presente trabajo:

- Mantener una identificación de jefatura del hogar sin sesgo de género, ni de ningún otro tipo.
- Mantener la distinción entre uniones legales y consensuales.
- Incorporar la pregunta sobre jefatura compartida.
- Potenciar las categorías de respuesta (en relación de parentesco o en nupcialidad) para captar información sobre las familias ensambladas o reconstituidas y parejas del mismo sexo, tanto para la persona de referencia y su cónyuge (por ejemplo, en la variable relación de parentesco), como para núcleos secundarios dentro de un hogar a través de otras u otras preguntas respectivamente.
- Introducir preguntas para identificar núcleos secundarios en los hogares, analizando la experiencia de los países que lo han implementado en el último censo (Cuba, México y el Uruguay) así como las recomendaciones de las Naciones Unidas sobre posición en el hogar y en la familia.
- Recabar información sobre reincidencia de uniones.
- Recabar información sobre edad a la primera unión, para poder estudiar la postergación de las uniones.
- Obtener información sobre edad al nacimiento del primer hijo, para poder estudiar la postergación de la maternidad.

Para hacer efectivas algunas de estas recomendaciones, se considera que sería necesario un trabajo previo y conjunto que incluya:

- Estudiar las boletas censales para evaluar la mejor forma de incorporar nuevas categorías o variables.
- Promover reuniones entre los países para armonizar la inclusión de nuevas formas de captación de la información.
- Promover la formación de un grupo de trabajo para diseñar formas de arreglos familiares propios de las poblaciones originarias, con la participación de miembros de sus comunidades.

## Bibliografía

- Alfonso, J. (2004), "Cuba: de la primera a la segunda transición demográfica. El descenso de la fecundidad", La fecundidad en América Latina: ¿Transición o revolución?, Seminarios y Conferencias N° 36, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Arriagada, I. (2007a), "Transformaciones familiares y políticas de bienestar en América Latina", Familias y políticas públicas en América Latina: una historia de desencuentros. Libros de la CEPAL N° 96. LC/G.2345-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- \_\_\_\_\_ (coord.) (2007b), Familias y políticas públicas en América Latina: una historia de desencuentros, Libros de la CEPAL N° 96. LC/G.2345-P. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- \_\_\_\_\_ (2004), "Estructuras familiares, trabajo y bienestar en América Latina", Cambio de las familias en el marco de las transformaciones globales: necesidad de políticas públicas eficaces, Arriagada, I. y V. Aranda (comp.), Serie Seminarios y Conferencias N° 42, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- \_\_\_\_\_ (2002), "Cambios y desigualdad en las familias latinoamericanas", Revista de la CEPAL, N° 77, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- \_\_\_\_\_ (2001), "Familias latinoamericanas: Diagnóstico y políticas públicas en los inicios del nuevo siglo", Serie Políticas Sociales, N° 57, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cabella, W. (2009), "Dos décadas de transformaciones de la nupcialidad uruguaya. La convergencia hacia la segunda transición demográfica", Estudios Demográficos y Urbanos, vol. 24, N° 2, Ciudad de México, El Colegio de México.
- \_\_\_\_\_ (2007), "El cambio familiar en Uruguay: una breve reseña de las tendencias recientes", Serie Divulgación UNFPA, Montevideo.
- \_\_\_\_\_ (1998), "La evolución del divorcio en Uruguay (1950-1995)", Notas de Población, N° 67-68, LC/G2048, Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas.
- Calvo, A., A. Tartakowsky y T. Maffei (2011), "Transformaciones en las estructuras familiares en Chile", Santiago de Chile, Ministerio de Planificación (MIDEPLAN).
- Castro, T. (2002), "Consensual Unions in Latin America: Persistence of a Dual Nuptiality System", Journal of comparative family studies, 33(1).
- Centro de Estudios Demográficos de la Universidad de la Habana (2011), "Divorcios en Cuba se han triplicado" [en línea] <http://www.cubadebate.cu/noticias/2011/05/11/divorcios-en-cuba-se-han-triplicado/#.W6PR4XtKh0w>
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2013), Primera reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe Integración plena de la población y su dinámica en el desarrollo sostenible con igualdad y enfoque de derechos: clave para el Programa de Acción de El Cairo después de 2014, Montevideo, 12 a 15 de agosto de 2013.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) CELADE (Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía) (2011), "Recomendaciones para los censos de la década de 2010 en América Latina", Serie Manuales, N°72. LC/L.3364, Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) CELADE (Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía) BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (1996), "Impacto de las tendencias demográficas sobre los sectores sociales en América Latina: Contribución al diseño de políticas y programas", Serie E, N° 45. LC/DEM/G.161, Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas.

- Chackiel, J. y S. Schkolnik (2004), "América Latina: los sectores rezagados en la transición de la fecundidad", La fecundidad en América Latina: ¿Transición o revolución?, Seminarios y Conferencias, N° 36, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cienfuegos, J. (2014), "Tendencias familiares en América Latina: Diferencias y entrelazamientos", Notas de Población, N° 99. LC/G.2628-P, Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas.
- Esteve, A. y E. Florez-Paredes (2014), "Edad a la primera unión y al primer hijo en América Latina: estabilidad en cohortes más educadas", Notas de Población, N°99. LC/G.2628, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Esteve, A., R. Lesthaeghe y A. López-Gay (2012), "The Latin American cohabitation boom, 1970–2007", *Population Development Review*, N°38(1), Wiley-Blackwell-Population Council
- García, A. y otros (2016), "Couple and Family Relationships in Latin American Social Comparative Studies", *Interpersona: An International Journal on Personal Relationships*, Vol. 10, N° 2.
- García, B. y O. Rojas (2004), "Las uniones conyugales en América Latina: Transformaciones en un marco de desigualdad social y de género", Notas de Población, N° 78. LC/G 2229-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Goldani, A. (2007), "Reinventar políticas para familias reinventadas: entre la realidad brasileña y la utopía", *Familias y políticas públicas en América Latina: una historia de desencuentros*, ¿Arriagada, I. (coord.), Libros de la CEPAL, N° 96. LC/G.2345-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina) (2012), *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Censo del Bicentenario Resultados definitivos, Serie B N° 2. Tomo 1*, Buenos Aires, Argentina.
- INE (Instituto Nacional de Estadística de Uruguay) (s/f), *Síntesis del marco conceptual del censo de viviendas, hogares y población 2011. Contame que te cuento*, Montevideo, Uruguay.
- INEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos de Costa Rica) (2014), *El Costa Rica a la luz del Censo 2011*, San José, Costa Rica.
- Jelin, E. (2007), "Las familias latinoamericanas en el marco de las transformaciones globales", *Familias y políticas públicas en América Latina: una historia de desencuentros*, Arriagada, I. (coord.), Libros de la CEPAL N° 96. LC/G.2345-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Krawczyk, M. (1998), "Las mujeres en América Latina y el Caribe. Un protagonismo posible en la esfera de la población", *Temas y desafíos de las políticas de población en los años noventa en América Latina y el Caribe*, Cuadernos de la CEPAL N° 83, LC/G.2046-P, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- López-Gay, A. y A. Esteve (2014), "El auge de la cohabitación y otras transformaciones familiares en América Latina, 1970-2010", *Perspectivas de la agenda de población y desarrollo sostenible después de 2014*, Laura R. y otros, ALAP, Serie investigaciones, N°15, Capítulo 9, Río de Janeiro, Brasil.
- Lesthaegue, R. (2014), *The second demographic transition: A concise overview of its development*, *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America (PANS)*, United States of America.
- McCaa, R., A. Esteve y J. García (2010), "La enumeración de la soltería femenina en los censos de población: sesgo y propuesta de corrección". *Papeles poblacionales*, Vol. 16, N°66, México.
- Naciones Unidas (2019), *Diccionario Demográfico Multilingüe*, Nueva York, Publicación de las Naciones Unidas.
- \_\_\_\_ (2017), *Principles and Recommendations for Population and Housing Censuses*. Rev. 3, Department of Economic and Social Affairs, Statistics Division, New York, Publicación de Naciones Unidas.
- \_\_\_\_ (2010), *Principios y recomendaciones para los censos de población y habitación, Revisión 2*, Serie M No. 67/Rev.2, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Estadística Informes estadísticos, Nueva York.

- \_\_\_\_\_ (2008), Seguimiento del décimo aniversario del Año Internacional de la Familia y necesidades futuras, Asamblea General, Sexagésimo segundo período de sesiones, (A/RES/62/129), Nueva York.
- ONE (Oficina Nacional de Estadísticas de Cuba) (2014), Censo de Población y Viviendas 2012. Informe nacional. Resultados definitivos de indicadores seleccionados en Cuba, provincias y municipios, La Habana, Cuba.
- Oyarce, A. y Del Popolo, F. (2009), "Hogar y familia indígenas en Bolivia, Chile y Panamá: Algunos hallazgos y su aporte a la recolección de la información censal", Notas de Población, N° 97, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Rico, A. (1999), "Unidad de empadronamiento y la relación de parentesco: el estudio de la estructura y tipos de familia", América Latina: aspectos conceptuales de los censos de 2000, Serie Manuales N°1, LC/1204-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Rodríguez, J. (2011), "La situación conyugal en los censos latinoamericanos del 2000: Relevancia y perspectivas", Familia y nupcialidad en los censos latinoamericanos recientes: una realidad que desborda los datos, Serie Población y desarrollo N° 99, CEPAL; CELADE; UNFPA.
- \_\_\_\_\_ (2004a), "Tendencias y diferencias en los patrones de cohabitación en Chile, México y Panamá", Papeles de Población, Vol. 10, N°40, El Colegio de México, México.
- \_\_\_\_\_ (2004b), "Tendencias recientes de las uniones consensuales en América Latina", Cambio de las familias en el marco de las transformaciones globales: Necesidad de políticas públicas eficaces Arriagada, I. y V. Aranda (eds.), Serie Seminarios y Conferencias, N° 42. LC/L.2230-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Ruiz, M. (2011), "La construcción de tipologías familiares en la información censal reciente", Familia y nupcialidad en los censos latinoamericanos recientes: una realidad que desborda los datos, Serie Población y desarrollo N° 99, CEPAL; CELADE; UNFPA.
- Spikjer, J., L. López y A. Esteve (2012), "Tres décadas de cambio y continuidad en la nupcialidad latinoamericana", Notas de Población, N° 94. LC/G.2542-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Surkyn, J. y R. Lesthaeghe (2004), "Value Orientations and the Second Demographic Transition (SDT) in Northern, Western and Southern Europe: An Update", Demographic Research Special Collection, N°3 [en línea] [www.demographic-research.org/special/3/3/](http://www.demographic-research.org/special/3/3/) DOI: 10.4054/DemRes.2004.S3.3
- Ullmann, H., C. Maldonado y M. Rico (2014), "La evolución de las estructuras familiares en América Latina, 1990-2010. Los retos de la pobreza, la vulnerabilidad y el cuidado", Serie Políticas Sociales 193. LC/L.3819, Santiago de Chile, CEPAL; UNICEF.
- Van de Kaa, D. (2004), "The idea of a Second Demographic Transition in Industrialized Countries", Documento presentado al 6to.Seminario de Políticas de Bienestar del Instituto Nacional de Población y Seguridad Social, Tokyo, Japon.
- Yépez-Martínez, B. (2013), "La demografía de la familia y los hogares", Cuadernos del CENDES, Vol. 30(83) [en línea] <http://www.redalyc.org/pdf/403/40329473008.pdf>.
- Zavala, M. (1992), "La transición demográfica en América Latina y en Europa", Notas de Población, N° 56, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Zaidi, B. y S. P. Morgan (2017), "The second demographic transition theory: A Review and Appraisal", Annual Review of Sociology, N° 43.

## **B. Experiencia de Costa Rica en el abordaje del tema de hogar y familia en los censos nacionales de población y vivienda**

*Sofía Mora<sup>16</sup>  
Eugenio Fuentes<sup>17</sup>*

### **1. Introducción**

Los cambios en los patrones demográficos de las sociedades latinoamericanas se expresan de diversas maneras, una de ellas es el surgimiento de arreglos familiares alternativos a los hogares nucleares con hijos (madre, padre e hijos). Esas transformaciones son evidenciadas gracias al análisis de las estructuras de los hogares en los censos nacionales y las encuestas de hogares, donde se identifican, a la vez, particularidades según los estratos socioeconómicos o características poblacionales específicas.

Para poder develar esas realidades, algunos países han adaptado sus instrumentos censales para incorporar nuevas categorías que permitan identificar las particularidades de esos arreglos. Tal es el caso de Costa Rica que, en la ronda de censos 2010, para el registro y análisis de las jefaturas de hogar incorporó la variable de jefatura compartida entre cónyuges, e incluyó por primera vez el registro de las uniones del mismo sexo, siguiendo la iniciativa de otros países de la región.

Este documento sistematiza la experiencia de Costa Rica en el abordaje del tema de Hogar y Familia para la ronda de censos 2010 y esboza los pasos que actualmente sigue el país con miras a la ronda 2020.

### **2. Ronda 2010: cambio e innovación en el abordaje de los hogares y las familias**

El X Censo Nacional de Población y VI de Vivienda se desarrolló en Costa Rica en el año 2011. Para ello, los preparativos iniciaron en el 2009, donde se comenzó el proceso de elaboración del cuestionario censal y los temas a investigar.

En ese contexto, a finales de 2009 se realizó el proceso de consulta a usuarios por medio de una serie de conversatorios con usuarios expertos en diferentes temáticas, así como de la aplicación de un cuestionario a diferentes instituciones y organizaciones usuarias de la información censal. Todo este proceso permitió identificar las principales necesidades de información, entre las que se destacó la importancia de visibilizar, en las tipologías de hogar, las nuevas configuraciones de las familias costarricenses, y dentro de estas las conformadas por parejas del mismo sexo.

En vista de la necesidad expresada por los usuarios, el INEC realizó un proceso de consulta específico que incluyó las siguientes actividades:

- Conversatorio con las siguientes instituciones: Centro Centroamericano de Población, Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU), Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Centro Feminista de Información Acción (CEFEMINA).

---

<sup>16</sup> Socióloga del Proyecto Censos Nacionales, INEC Costa Rica.

<sup>17</sup> Sociólogo del Proyecto Censos Nacionales, INEC Costa Rica.

- Reuniones con personeros del Centro de investigación y Promoción para América Central de Derechos Humanos (CIPACDH) y con líderes de organización LGBTI del país.
- Asesoría de la Sra. Mercedes Pedrero para la incorporación del enfoque de género en los censos nacionales, incluyendo la temática de hogar y familia como objetivo de la consultoría.

En el marco de ese proceso se acordó incorporar los siguientes cambios en el cuestionario censal para la ronda 2010:

- Incorporar el concepto de “persona de referencia” al listar a las personas que conforman el hogar, para complementar al tradicional concepto de “jefatura” (véase imagen 1).
- Incorporar una variable para captar la jefatura compartida con la pareja, en aquellos hogares donde se manifieste esa condición (véase imagen 2).
- Ampliar las categorías de respuesta para la variable relación de parentesco, con el objetivo de aproximar la conformación de posibles núcleos familiares (véase imagen 3).
- Visibilizar las uniones del mismo sexo a partir del cruce de las variables sobre relación de parentesco, sexo y estado conyugal. La incorporación de ese tema también se incluyó en la campaña publicitaria con el apoyo de organizaciones de la sociedad civil, además se enfatizó al respecto en la capacitación censal.

Imagen 1  
Costa Rica: lista de personas del hogar, censo de 2011

**LISTA DE PERSONAS DEL HOGAR**

**3. ¿Cuáles son los nombres y apellidos de cada persona de este HOGAR, comenzando por la jefa, jefe o persona de referencia?**

Persona N°	Nombre y apellidos	Sexo	
		Hombre	Mujer
01			
02			
03			
04			
05			
06			
07			
08			
09			
10			
11			
12			

**CENSISTA:** Continúe con las demás personas, según la relación de parentesco con la persona 01, en el siguiente orden:

- esposa(o) o compañera(o),
- hijas(os) solteras(os),
- hijas(os) casadas(os), su pareja e hijos(as),
- otros familiares,
- servicio doméstico y sus familiares,
- otros no familiares.

Fuente: Cuestionario del censo de Costa Rica de 2011.

Imagen 2  
Costa Rica: pregunta sobre jefatura compartida, censo de 2011

**4. CENSISTA:** Si le indicaron que en el hogar la jefatura es compartida con la pareja, MARQUE AQUÍ

Fuente: Cuestionario del censo de Costa Rica de 2011.

Imagen 3  
Costa Rica: pregunta sobre parentesco con jefe o jefa del hogar, censo de 2011

1. ¿Qué parentesco tiene (nombre) con [persona N° 01]?					
Jefe o jefa .....	<input type="radio"/>	1	Cuñado(a) .....	<input type="radio"/>	7
Esposo(a) o compañero (a) .....	<input type="radio"/>	2	Padre o madre .....	<input type="radio"/>	8
Hijo(a) o hijastro(a) ...	<input type="radio"/>	3	Suegro(a) .....	<input type="radio"/>	9
Yerno o nuera .....	<input type="radio"/>	4	Otro familiar .....	<input type="radio"/>	10
Nieto(a) o bisnieto(a) ..	<input type="radio"/>	5	Servicio doméstico y su familiar .....	<input type="radio"/>	11
Hermano(a) .....	<input type="radio"/>	6	Otro no familiar .....	<input type="radio"/>	12

Fuente: Cuestionario del censo de Costa Rica de 2011.

### 3. Datos con base en las incorporaciones de la ronda 2010

#### a) Jefatura compartida

El censo de 2011 identificó un total de 1.236.981 hogares, de los cuales 63,6% indicó que la jefatura era masculina, 29,1% femenina y 7,3% compartida. Respecto a este último valor, fue posible obtenerlo por primera vez en ese censo y permitió visibilizar aquellos hogares donde la toma de decisiones se realiza en conjunto entre la pareja.

De esa manera, se caracterizaron los diferentes tipos de jefatura y conocieron sus realidades específicas. Por ejemplo, en los hogares donde la jefatura es compartida, la escolaridad promedio de la persona de referencia es de 9,8 años, la cual es mayor al promedio nacional (8,3) y a la de los hogares donde no hay jefatura compartida (8,2).

#### b) Hogares conformados por una pareja del mismo sexo

En el caso de las uniones del mismo sexo, se las identificaron en 1.114 hogares a partir de las variables relación de parentesco, sexo y estado conyugal. La cifra fue de alguna manera un primer acercamiento al tema, pues la población LGBTI fue captada parcialmente, ya que no toda vive en unión o se declaró como tal. No obstante, aquellas parejas que conforman un hogar, tuvieron la posibilidad de declararlo.

Al respecto es importante mencionar, que en el marco del contexto nacional entre 2006 y 2010 (Murillo, 2010), las organizaciones de la sociedad civil (CIPACDH y líderes de la población LGBTI) coincidieron en que esa era la mejor forma de captar alguna información en esta materia.

Con esta información fue posible caracterizar esos hogares para conocer sus condiciones de vida. Por ejemplo, en el tema de la escolaridad promedio, las parejas del mismo sexo presentan valores mucho más altos que el promedio nacional, con una escolaridad de 12,4 años.

Esos datos podrían indicar que, aquellas parejas que se declararon como tal, suelen tener mayor educación y con ello, probablemente estar más sensibilizados sobre la importancia de proporcionar sus datos en un censo.

### c) Tipologías de hogar

El censo de 2011 permitió analizar las transformaciones en la estructura de los hogares costarricenses, donde se hizo evidente que la familia tradicional, aunque aún predomina, ha ido cediendo espacio a otros arreglos familiares. Los resultados muestran que, entre los censos de 2000 y 2011, el mayor aumento en la tasa de crecimiento se registró en los hogares unipersonales, seguidos por los nucleares sin hijos y los nucleares monoparentales. En contraposición, para el mismo periodo se evidencia un leve incremento en la tasa de crecimiento de los hogares nucleares con hijos, un mantenimiento de los compuestos extensos y la disminución de los compuestos nucleares.

Un estudio realizado por Barrientos y otros (2013) analiza la transformación de los hogares para los últimos tres censos de Costa Rica, donde se pueden visualizar dichos cambios (véase el cuadro 1).

Cuadro 1  
Costa Rica: tipología de hogar vigente por año censal y tasa de crecimiento, 1984, 2000 y 2011

Tipo de hogar	1984	2000	2011	Tasa de crecimiento 2000-2011
Nuclear sin hijos	6,9	8,7	10,7	4,2
Nuclear con hijos	51,2	49,6	41,8	0,8
Nuclear monoparental	8,6	11,2	13,8	4,2
Extenso nuclear sin hijos	1,6	1,4	1,5	2,9
Extenso nuclear con hijos	12,2	9,2	8,5	1,6
Extenso monoparental	5,4	5,1	6,1	3,9
Extenso sin núcleo	3,2	2,9	3,3	3,4
Compuesto nuclear	3,1	1,9	1,3	-1,2
Compuesto extenso	1,4	0,9	0,7	0,1
Compuesto sin núcleo	0,3	0,3	0,3	2,7
Unipersonal	5,6	8	11,3	5,4
No familiares	0,6	0,8	0,8	2,3

Fuente: Censos de Costa Rica de 1984, 2000 y 2011.

Como parte de su estudio, los autores proponen una nueva versión de la tipología de hogar que incorpore a los hogares homoparentales y, con ello, que sean visibilizados en la estructura de los hogares del país. Ese ejercicio muestra el uso de la información que se incorporó en el cuestionario censal del 2011.

En el cuadro 2, se aprecia un predominio de los hogares heteroparentales de parejas con o sin hijos(as) (52,36%), seguidos por los hogares monoparentales de una jefatura y sus hijos(as) con el 13,82%. Por su parte, los hogares homoparentales de parejas del mismo sexo con o sin hijos representan el 0,09%, es decir, 9 de cada 10.000 hogares. No obstante, ese primer esfuerzo logró visibilizar a aquellos que así lo quisieron declarar, y con ello se logró conocer la conformación de ese tipo de hogares.

A continuación, se muestra la distribución de los hogares según la tipología propuesta.

Cuadro 2

Costa Rica: distribución de hogares con base en una propuesta para una tipología de hogar, 2011

Tipo de hogar	Frecuencia	Porcentaje
Hogares monoparentales	255 618	20,66
Jefe(a) e hijos(as)	170 989	13,82
Extenso	75 614	6,11
Compuesto	9 015	0,73
Hogares heteroparentales	787 113	63,63
Pareja con o sin hijos(as)	647 708	52,36
Extenso	123 426	9,98
Compuesto	15 979	1,29
Hogares homoparentales	1 114	0,09
Pareja con o sin hijos(as)	988	0,08
Extenso	71	0,01
Compuesto	55	0,00
Hogares no parentales	193 136	14,83
Jefe(a) y otros familiares	40 729	3,29
Jefe, otros familiares y otros no familiares	3 285	0,27
Unipersonal	139 419	11,27
No familiar	9 703	0,78
Total	1 236 981	100

Fuente: Tomado de Barrientos, Fonseca, Mora y Valverde (2013), con base en el censo de 2011.

#### 4. Ronda 2020: consolidación y nuevos retos

La ronda de censos 2020 permitirá consolidar los cambios desarrollados en el 2010, y en consecuencia tener un punto de comparación sobre las jefaturas compartidas y su evolución, así como en la identificación de parejas del mismo sexo. Esto, en consonancia con las recomendaciones para la presente ronda en esta materia (Naciones Unidas, 2017)

Sin embargo, la nueva ronda censal trae consigo nuevos retos, realidades que deben visibilizarse y que son requeridos por los usuarios de la información. Entre los temas más relevantes se encuentra la identificación de núcleos familiares<sup>18</sup>, es decir, desagregar el hogar para identificar cómo se conforman las familias (Naciones Unidas, 2017, págs. 198-199)<sup>19</sup>. Ello permitirá conocer mejor las dinámicas internas y las características sociodemográficas a nivel de núcleo, lo que será un insumo para la priorización y focalización de las políticas públicas.

Para ello, el INEC trabaja el tema de hogar y familia a partir de un equipo conformado por funcionarios de diferentes procesos y unidades institucionales, de manera que los acuerdos tomados y los conceptos definidos sean contemplados no solo en el censo nacional, sino también en otras operaciones estadísticas.

<sup>18</sup> En el 2011 no se lograron identificar a pesar de las desagregaciones en la variable "relación de parentesco", pues no se puede saber la relación entre los miembros del hogar, sin que se refiera a la jefatura.

<sup>19</sup> Párrafo 4.148.

Además, como parte del proceso de consulta a usuarios de la información, se realizó un taller específico con funcionarios de instituciones y organizaciones expertas en la materia para identificar nuevas necesidades o validar los temas que se investigaron en el último censo.

Por su parte, el tema de la visibilización de la población LGBTI se está trabajando de manera específica, con el acompañamiento de la oficina del Comisionado Presidencial para asuntos LGBTI y del Fondo de Población de las Naciones Unidas en Costa Rica, para elaborar un marco conceptual y una estrategia para la incorporación del tema en los próximos censos nacionales. No obstante, al igual que en la ronda 2010, se identificarán las uniones del mismo sexo a partir de las variables relación de parentesco, sexo y estado conyugal.

## **5. Consideraciones finales**

La identificación de la estructura de los hogares permite tomar acciones de política pública con base en la realidad de las personas en diferentes temas, como por ejemplo acceso a vivienda, acceso a programas sociales u otros, que generalmente son beneficios que se dan para el grupo familiar.

En ese sentido, es fundamental que los censos nacionales permitan visibilizar las diferentes configuraciones de esos hogares y, si es posible, ir más allá identificando núcleos familiares que, con más detalle, permitirán focalizar y priorizar las acciones.

Además, los censos nacionales son una herramienta que, al incorporar ciertas variables, permiten conocer las dinámicas internas de los hogares y así conocer sus características y cómo ello refleja la dinámica social y cultural del país.

La ronda 2010 permitió que el país tuviera acceso a más información para visibilizar esos temas, al incorporar por primera vez el tema de la jefatura compartida y la identificación de uniones del mismo sexo. La ronda 2020 trae nuevos retos, y por ello el INEC, en conjunto con los expertos en esos temas y los grupos organizados de la sociedad civil, se prepara para brindar la información necesaria y de calidad de manera responsable.

## **Bibliografía**

- Barrientos y otros (2013). Análisis de las transformaciones en la estructura y conformación de los hogares y familias en Costa Rica a la luz de los Censos de Población y Vivienda 2000-2011, San José.
- Murillo, A. (2010), "Sala IV suspende trámite de referendo sobre uniones homosexuales", Diario La Nación, Buenos Aires, publicado 1° de julio de 2010 [en línea] <https://www.nacion.com/archivo/sala-iv-suspende-tramite-de-referendo-sobre-uniones-homosexuales/HOZIRC2N2Z>.
- Naciones Unidas (2017), Principles and Recommendations for Population and Housing Census, New York, publicación de Naciones Unidas.

## **C. Estructura y composición de los hogares uruguayos: censos 2011**

*Lidia Melendres<sup>20</sup>*

### **1. Introducción**

El presente documento amplía la versión elaborada y remitida en ocasión del Seminario "Aspectos conceptuales de los censos de población y vivienda: desafíos para la definición de contenidos incluyentes en la ronda 2020", realizado en Santiago de Chile los días 6 al 8 de noviembre de 2018. Tiene por objetivo describir sucintamente cómo se ha recabado en el último Censo de Domicilios, Locales, Viviendas, Hogares y Población realizado en el Uruguay en el año 2011, la información referente al tema Hogar y Familia.

El INE de Uruguay ha participado de actividades desarrolladas en el marco de los Grupos de Trabajo de la CEA-CEPAL, más específicamente en los referidos a Censos (Subgrupo de Cartografía), Medición de la Discapacidad, Medición de las Tecnologías de la información y las Comunicaciones y Registros Administrativos. Se han realizado videoconferencias, reuniones presenciales y diversos intercambios (comunicacionales y documentales), a efectos de compartir experiencias y difundir en qué etapa se encuentran cada uno de los países de la región.

### **2. Aspectos generales de los censos de 2011**

El censo de 2011 es el primer censo de derecho de la historia uruguaya. Sin embargo, existe el antecedente del recuento censal del año 2004 (Censo Fase I), en que por primera vez se enumeró a la población según el lugar donde vivía habitualmente, modificando el criterio adoptado hasta el censo de 1996, mediante el cual se censaba a la población según el lugar donde había pernoctado la noche anterior (censo de hecho).

En cuanto a la definición operacional de residencia habitual adoptada para el último censo, y en función de los antecedentes y las recomendaciones internacionales, se definió la residencia habitual como el lugar en el cual la persona ha vivido continuamente la mayor parte de los últimos doce meses o se propone vivir allí por lo menos doce meses. De esta manera, un residente habitual "es la persona que ha vivido en la vivienda la mayor parte de los últimos doce meses o que ha vivido menos tiempo pero se propone seguir viviendo allí". Con base en las definiciones presentadas, es importante advertir que la fijación de una referencia temporal concreta (la mayor parte de los últimos doce meses), siguiendo las recomendaciones internacionales, permite dirimir a partir de cuándo una ausencia temporal se convierte en un cambio de residencia, además de resolver dónde censar a las personas con doble residencia. En el caso de resolver "situaciones especiales", los criterios establecidos se ajustan perfectamente a las recomendaciones internacionales en la materia, salvo algunos casos excepcionales. Estas excepciones son, por un lado, los menores internados en Centros del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), y los reclusos que por razones operativas son censados en su totalidad en sus respectivas instituciones. Por otra parte, las personas en situación de calle son censadas en un operativo especial.

---

<sup>20</sup> Departamento Sistema Estadístico Nacional, INE Uruguay.

El operativo censal se realizó durante un periodo extendido de tiempo (septiembre a diciembre de 2011), mediante cinco estrategias de relevamiento: i) estrategia general, ii) estrategia para viviendas colectivas específicas, iii) estrategia para personas en refugios y situación de calle, iv) estrategia para asentamientos irregulares y v) estrategia de contingencia para completar el relevamiento. Para la población en general, fue definida una estrategia de relevamiento consistente en una entrevista personal, con captura de información en Dispositivos Electrónicos Portátiles (DEPs), para lo cual se aplicaron cuestionarios censales electrónicos dirigidos a locales, viviendas, hogares y personas. La entrevista no se realizaba a todos los integrantes de la vivienda, sino a aquella persona que era identificada como informante calificada del núcleo residente. En forma diaria, o a lo sumo cada tres días, el censista se contactaba con su Jefe de Equipo en la base operativa. Mediante los procedimientos establecidos, efectuaba la transferencia de la información de los domicilios censados (ya fueran viviendas o locales) a la base de datos residente en el servidor central, al tiempo que, de corresponder, el jefe le asignaba nuevos domicilios a censar.

Para el caso de las viviendas colectivas, tales como residenciales de ancianos, hogares de guarda, centros de reclusión de adultos y menores y centros de salud con internación permanente, se aplicó un cuestionario en papel para el registro de la información de las variables básicas de la población que en ellos residían. En estos casos, la información requerida era proporcionada por personal administrativo del centro correspondiente.

Paralelamente, en estas viviendas colectivas el censista realizaba, sobre cuestionario electrónico, el censo de locales, toda vez que las mismas desarrollaban una actividad económica de acuerdo con el Clasificador Internacional Industrial Uniforme.

Para el caso de los refugios no permanentes y las personas en situación de calle, se realizó un operativo especial conjunto entre el INE y el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) desde las 22:00 horas del 15 de septiembre hasta las 06:00 horas del día 16 de septiembre de 2011. El levantamiento de la información se llevó a cabo en cuestionarios de papel, organizándose brigadas para las recorridas nocturnas, tanto para realizar el conteo por avistamiento (que incluyó todas las capitales departamentales y las ciudades mayores de 20.000 habitantes), como para el operativo a desarrollar en refugios transitorios.

En referencia a la tecnología utilizada, el objetivo principal fue lograr la ejecución del relevamiento censal utilizando DEPs. Para lograrlo, fue necesario en primera instancia plantear la reingeniería del proceso de captura de datos, la totalidad de la gestión administrativa de los datos, e innovar en las comunicaciones. El Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística (IBGE) envió en calidad del préstamo al INE, durante el período de relevamiento, la totalidad de los dispositivos móviles que se usaron, lo que incluyó 10.000 equipos *Smartphones* LG. Con el PLAN CEIBAL (Conectividad Educativa de Informática Básica para el Aprendizaje en Línea) se acordó el préstamo de un total de 1.500 equipos XO 1.5 para utilizarse en la administración y transferencia de información por parte de los Jefes de Equipo y Regionales durante el relevamiento.

Una de las mayores ventajas del uso de la nueva tecnología fue que —además de realizar los controles de crítica en cada pregunta de los cuestionarios censales— cuando el censista terminaba de ingresar los datos, debía realizar la crítica de todo el cuestionario mediante un proceso instalado en el DEP. A pesar de ser un cuestionario extenso y con un número importante de reglas de crítica, para obtener mayor seguridad en la consistencia de los datos se decidió realizar obligatoriamente este proceso, el cual demoraba unos pocos segundos y garantizaba mayor calidad de la información.

Otra de las ventajas sustantivas consistió en que, durante todo el período de ejecución de los censos de 2011, se accedió al seguimiento del relevamiento en tiempo real a nivel de departamentos, localidades y regiones de todo el país. Este monitoreo permitió observar el avance del trabajo de campo, colaborando día a día con la toma de decisiones. Los niveles de jefatura accedieron durante todo el período en forma remota desde sus DEPs Administrativos (XO), a los módulos de asignaciones y seguimiento del censo con el propósito de ejecutar, gestionar y administrar sus tareas en tiempo real.

### **3. Núcleo temático hogar y familia en los censos 2011**

En el mes de mayo de 2009 se inició el proceso de elaboración de los cuestionarios con la contratación de especialistas encargados de entregar documentos con una propuesta de contenido censal para cada núcleo temático: Hogar y Familia, Migración, Educación, Actividad Laboral, Fecundidad y Mortalidad y Salud. Dichos documentos sirvieron de insumo para los talleres temáticos realizados en agosto del mismo año, en los que participaron usuarios calificados, productores de estadísticas y representantes del INE.

Paralelamente a la contratación de expertos, se implementó una consulta a usuarios con el propósito de relevar y evaluar las demandas de productores y usuarios de información estadística. Como resultado de este proceso se elaboró la versión inicial del cuestionario censal que fue puesta a prueba entre diciembre de 2009 y enero de 2010. Esta prueba permitió realizar ajustes que fueron testeados nuevamente en el censo piloto realizado en octubre de 2010.

En lo que refiere específicamente al contenido censal sobre Hogar y Familia, en el censo piloto se identificaron los siguientes problemas:

- i) Relación de parentesco: Se detectaron viviendas particulares con parejas separadas o divorciadas que mantenían la co-residencia y, en algunos casos, compartían la "olla" o fondo común para la alimentación. Los encuestadores plantearon dificultades para determinar en estos casos el número de hogares en la vivienda, la relación de parentesco de sus integrantes y la situación conyugal de los excónyuges. Se sugirió incluir una aclaración en el manual del censista en el módulo de parentesco: si ambos integrantes de la expareja continúan conformando un único hogar corresponde clasificar al excónyuge como "Otro no pariente" y, en caso de que existan hijos comunes residiendo en la vivienda, estos deben figurar como "Hijos solo del jefe/a". El criterio para definir al jefe/a es el mismo que en el resto de los casos.
- ii) Situación conyugal: Fue necesario recalcar a los censistas que en la pregunta "Actualmente está..." debían leer las opciones de respuesta en el orden establecido, para que los que se declarasen solteros fuesen aquellos que no entraron en ninguna de las categorías anteriores. También se observaron situaciones donde los informantes confundían estado civil con situación conyugal, un aspecto que se ha presentado frecuentemente en los relevamientos censales.

El censo piloto de 2010 contó con la presencia de observadores internacionales quienes realizaron valiosos aportes. En dicha oportunidad se evaluaron no solo los aspectos conceptuales, sino también el trabajo en campo. Como resultado de este proceso, se efectuaron los ajustes necesarios y se elaboró la versión definitiva del cuestionario censal.

#### 4. Los hogares uruguayos: estructura y composición

La importancia de la medición de aspectos relacionados al hogar y la familia radica en analizar los aspectos demográficos y sociales, identificar los cambios operados en la situación conyugal de las personas y en las formas de constitución y disolución de las parejas. Así, el contar con información acerca de la estructuración y conformación de los hogares permite conocer aspectos relacionados a las responsabilidades dentro del hogar, distribución de las tareas domésticas y de cuidados, participación en el mercado laboral, y comportamiento de los nuevos tipos de organización familiar. En este marco, cambios relativamente recientes en la legislación nacional, dan cuenta de las nuevas formas de construcción de las parejas, los hogares y las familias<sup>21</sup>.

Históricamente, las variables consideradas relevantes para el estudio de la familia y la nupcialidad en los censos han sido las que permiten determinar cómo son los hogares; los miembros del hogar (habituales o de hecho); el/la jefe/a del hogar, responsable del hogar o persona de referencia; y la relación de parentesco de los integrantes del hogar con esa persona de referencia. Respecto a la nupcialidad, se han considerado la situación conyugal (vive o no en pareja) y el estado civil de las personas.

En este marco, el cuestionario censal de 2011 introdujo novedades significativas en materia de indagación de las características de la población. En primer lugar, se incluyeron tres temas nuevos o emergentes, en consonancia con recomendaciones internacionales: la ascendencia étnico-racial, la discapacidad y la movilidad cotidiana por trabajo y/o estudio. En segundo lugar, el cuestionario introduce mejoras en la indagación de algunos temas, agregando nuevas preguntas y/o categorías: 1) se incorpora la fecha de nacimiento para la captura de la variable edad, 2) en los módulos temáticos de parentesco y situación conyugal se añaden preguntas para identificar núcleos familiares múltiples al interior del hogar e identificar parejas del mismo sexo, y 3) en el módulo de migración se incluyen preguntas sobre la duración de la residencia actual y lugar de residencia anterior.

El hogar particular constituye la unidad básica donde un grupo de personas con o sin vínculo de parentesco convive bajo un mismo techo y, que al menos para su alimentación, dependen de un fondo u "olla común". Esta unidad de convivencia no es sinónimo de familia, pero constituye la forma de aproximación estadística al modo de organización familiar.

De hecho, como la gran mayoría de los hogares particulares se conforman a partir de un vínculo de parentesco, el estudio de los hogares constituye una buena aproximación a la forma de organización de las familias.

Con base en la definición de residencia habitual señalada inicialmente y a las reglas que permiten determinar dónde se deben censar a las personas que tienen múltiples residencias, se elaboró la lista de integrantes del hogar, comenzando por el nombre y apellido de la jefa, el jefe u otra persona de referencia del hogar. En el caso de que el informante no pueda o no quiera identificar una jefa o un jefe, se solicita que declare otro miembro del hogar como persona de referencia a partir del cual se establecen las relaciones de parentesco con los demás integrantes.

---

<sup>21</sup> Ley N° 18.246 "Unión Concubinaria", Año 2007 / Ley N° 19.075 "Matrimonio Igualitario", Año 2013. Ley N° 19.353 "Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC)", 2015.

De acuerdo a la definición del *Manual del Censista*, "el/la jefe/a es la persona reconocida como tal por los demás integrantes del hogar particular" (INE, 2011a, pág. 88). A continuación, se exponen las preguntas realizadas:

Todas las personas que residen habitualmente en esta vivienda, ¿comparten un mismo fondo común para la alimentación?

Sí (hogar único)..... 1  
 No (más de un hogar)..... 2  
 Anote cuántos hogares ..... |\_|\_|

¿Cuántas personas de este hogar residen habitualmente en esta vivienda?

Total..... |\_|\_|  
 Hombres.... |\_|\_|  
 Mujeres..... |\_|\_|

Dígame el nombre y apellido de cada una de las personas de este hogar, comenzando por la/el jefa/e u otra persona de referencia (No olvide las personas mayores ni los niños y niñas recién nacidos)

N° de persona: 01 Jefa/e u otra persona de referencia

Nombre y Apellido:

¿Es hombre o mujer?: Hombre.....1 Mujer.....2

Identificación de los informantes: N° de persona

Es importante recalcar que, en el caso uruguayo, la vivienda y el hogar son unidades de relevamiento independientes, pudiendo una vivienda albergar más de un hogar. No existe distinción entre los conceptos de hogar y familia.

#### a) Relaciones de parentesco

En lo que refiere a las relaciones de parentesco dentro del hogar, para conocer los arreglos de convivencia existentes en el país, las personas son clasificadas en función de su relación de parentesco con el jefe o la jefa de hogar particular. En el caso de que los hogares particulares no logren identificar a una persona como jefe/a, se le solicita que designen a una persona adulta de referencia.

Este módulo se formula para todas las personas, y contiene las siguientes categorías:

¿Qué relación de parentesco tiene ... (Nombre) con la/el jefa/e de hogar o la persona de referencia?

Jefe/a o persona de referencia  
 Esposo/a o compañero/a  
 Hijo/a de ambos  
 Hijo/a sólo del Jefe/a  
 Hijo/a del esposo/a o compañero/a  
 Yerno/nuera  
 Padre/madre  
 Suegro/a  
 Hermano/a  
 Cuñado/a  
 Nieto/a

Otro pariente  
 Otro no pariente  
 Servicio doméstico o familiar del mismo  
 Miembro de hogar colectivo

Para las personas menores de 18 años, y en el caso de declararse nieto/a, otro pariente, otro no pariente o familiar de servicio doméstico, se pregunta si el padre o la madre viven en el hogar.

¿La madre integra este hogar?

Sí ..... 1 ¿Quién es? |\_|\_| (nº de persona)  
 No..... 2

¿El padre integra este hogar?

Sí ..... 1 ¿Quién es? |\_|\_| (nº de persona)  
 No..... 2

Para el censo de 2011 se incluyeron nuevas categorías de parentesco con el/la jefe/a o la persona de referencia del hogar (hijo/a del jefe/a, hermano/a y cuñado/a) y, como se mencionó anteriormente, se agregó un conjunto de preguntas para indagar sobre la presencia de la madre y el padre en el hogar para los nietos, otros parientes y no parientes menores de 18 años identificados.

La finalidad fue compatibilizar las variables y preguntas del censo con las que ya estaban incorporadas en la Encuesta Continua de Hogares (ECH), readecuadas a la captación de las nuevas situaciones no contempladas en los censos anteriores (núcleos secundarios existentes en el hogar). De esta manera, se detectaron situaciones familiares no contempladas anteriormente y que, según estudios recientes, responden a situaciones de vulnerabilidad y pobreza. Los cambios propuestos no afectan la comparabilidad con censos nacionales anteriores, ni con otros censos de la región.

Esta novedad en el cuestionario censal también está sustentada en las recomendaciones internacionales. En efecto, el manual de recomendaciones de las Naciones Unidas señala: "A fin de satisfacer las crecientes necesidades de datos sobre los hogares y las familias, los países tal vez deseen reunir información más detallada sobre las relaciones entre los miembros del hogar al levantar sus censos de población. En los hogares en que la estructura de relaciones es compleja, incluidos aquellos en los que hay hijos adoptivos, puede resultar difícil determinar las relaciones precisas entre los miembros del hogar. En algunos países puede complementarse la información sobre las relaciones con el jefe del hogar con información sobre las relaciones directas entre los miembros del hogar, por ejemplo, relacionando a un hijo con sus padres aun cuando ninguno de ellos sea el jefe del hogar" (Naciones Unidas, 2010, pág. 40)<sup>22</sup>.

La ampliación de las categorías de parentesco permitió identificar hogares polinucleares, así como también aquellas personas emparentadas por lazos conyugales o filiales cuyo parentesco no es posible detectar a través de la relación con el jefe/a (véase el cuadro 1).

---

<sup>22</sup> Párrafo 2.123.

Cuadro 1  
Uruguay: relación de parentesco, censos de 1996 y 2011

Censo 1996		Censo 2011	
1	Jefe	1	Jefe/a o persona de referencia
2	Cónyuge	2	Esposo/a o compañero/a
3	Hijo	3	Hijo/a de ambos
4	Hijo del cónyuge	4	Hijo/a sólo del jefe/a
5	Yerno	5	Hijo/a sólo del esposo/a o compañero/a
6	Nieto	6	Yerno/nuera
7	Padres	7	Padre/madre
8	Otro pariente	8	Suegro/a
9	Servicio doméstico	9	Hermano/a
10	No pariente	10	Cuñado/a
		11	Nieto/a
		12	Otro pariente
		13	Otro no pariente
		14	Servicio doméstico o familiar del mismo

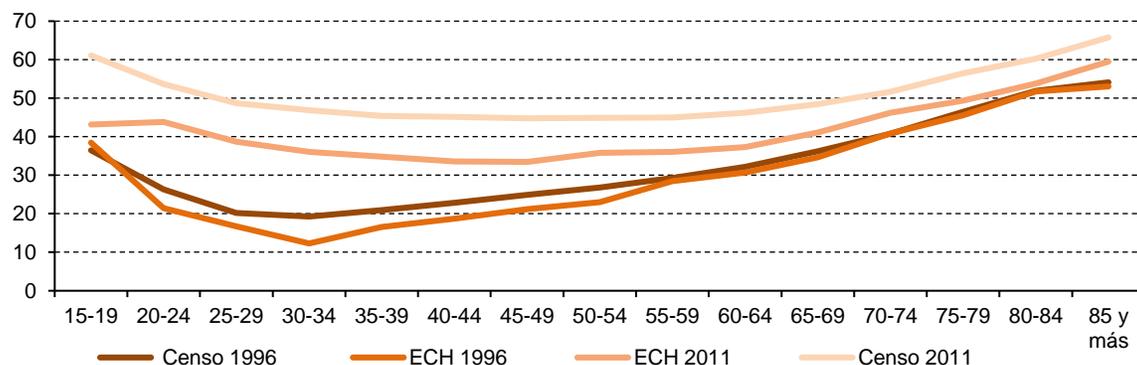
Fuente: Atlas Sociodemográfico y de la Desigualdad del Uruguay - Fascículo 6.

## b) Jefatura y tamaño del hogar

En referencia a la jefatura de los hogares, el 51,6% de los jefes/personas de referencia declarados por el hogar son hombres, mientras que el 48,4% restante son mujeres, hecho que, en relación a censos anteriores, vislumbra un crecimiento de la jefatura femenina.

No obstante, comparados los datos censales con los de la Encuesta Continua de Hogares (ECH), puede observarse que este crecimiento es en parte "ficticio", lo que se explica principalmente por la mayor probabilidad de encontrar a las mujeres en la vivienda, vinculado al hecho de la designación de la persona que respondió el censo (informante calificado) como, en este caso, jefa de hogar (véase el gráfico 1 y el cuadro 2).

Gráfico 1  
Uruguay: jefatura femenina de los hogares por grupos de edad según fuentes de datos, años seleccionados  
(En porcentajes)



Fuente: Atlas Sociodemográfico y de la Desigualdad del Uruguay - Fascículo 6.

Cuadro 2  
Uruguay: jefatura femenina por tipo de hogar, según fuentes de datos  
(En porcentajes)

Tipo de hogar	Censos		ECH	
	1996	2011	2006	2012
Unipersonal	54,0	55,0	62,1	56,4
Pareja sin hijos	7,0	32,0	8,7	22,3
Pareja con hijos	6,0	35,0	6,0	19,6
Monoparental	82,0	87,0	87,6	87,2
Extendido	36,0	56,0	42,7	41,5
Compuesto	36,0	47,0	39,9	41,5
Total	29,3	48,5	33,2	40,5

Fuente: Atlas Sociodemográfico y de la Desigualdad del Uruguay - Fascículo 6.

Cuadro 3  
Uruguay: distribución de la jefatura de los hogares por sexo según grupo de edades, 2011  
(En porcentajes)

Grupo de edad del jefe/a o persona de referencia	Sexo del jefe/a o persona de referencia	
	Hombre	Mujer
15 a 19 años	38,3	61,7
20 a 24 años	46,3	53,7
25 a 29 años	51,2	48,8
30 a 34 años	53,0	47,0
35 a 39 años	54,8	45,2
40 a 44 años	54,9	45,1
45 a 49 años	55,4	44,6
50 a 54 años	55,0	45,0
55 a 59 años	55,1	44,9
60 a 64 años	53,8	46,2
65 a 69 años	51,6	48,4
70 a 74 años	48,4	51,6
75 a 79 años	43,6	56,4
80 a 84 años	39,2	60,8
85 a 89 años	36,6	63,4
90 o más años	29,9	70,1
Total	51,6	48,4

Fuente: Censos 2011.

Por otra parte, este hecho podría vincularse al cambio en las relaciones de género en los hogares de las generaciones más jóvenes, y en cuanto el debilitamiento de la adjudicación automática de la jefatura a varones. Asimismo, el aumento de los hogares unipersonales junto a la mayor sobrevivencia de mujeres tienen un impacto en el incremento de la jefatura femenina (véanse los cuadros 3 y 4). Nótese que entre las personas mayores las jefaturas son mayoritariamente de mujeres, que este predominio va en aumento sobre todo a partir de los 70 años de edad, y que además entre las jefaturas de hogares encabezadas por personas más jóvenes también hay un predominio femenino (véase el cuadro 3).

En el periodo 1996-2011 se dio un crecimiento de los hogares de 17,6%, mientras que la población se mantuvo estable. El tamaño medio de los mismos se redujo de 3,3 en 1996 a 2,8 en el 2011.

### c) Estructura y composición de los hogares<sup>23</sup>

Si se observa en forma comparativa la evolución y distribución de los hogares entre los censos nacionales de 1963 a 2011, pueden visualizarse claramente los cambios ocurridos en su tipología (véanse los cuadros 4 y 5).

Cuadro 4  
Uruguay: evolución de la estructura de los hogares, 1963, 1975, 1985, 1996 y 2011  
(En porcentajes)

Tipo de hogar	1963	1975	1985	1996	2011
Unipersonal	11,4	14,5	15,0	16,9	23,4
Pareja sin hijos	11,9	14,3	14,6	14,8	16,8
Pareja con hijos	36,4	34,4	35,1	34,1	31,4
Monoparental	7,3	7,7	8,5	9,6	11,1
Extendido	21,2	20,7	20,5	20,1	14,9
Compuesto	11,7	8,4	6,3	4,5	2,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Atlas Sociodemográfico y de la Desigualdad del Uruguay - Fascículo 6.

<sup>23</sup> Definición estándar tipología de hogar: Unipersonal: jefe(a) solamente, Pareja sin hijos/Nuclear: jefe(a) + cónyuge, Pareja con hijos/Biparental: jefe(a) + cónyuge + hijo(s) de ambos, Reconstituido: jefe(a) + cónyuge + hijo(s) del jefe o del cónyuge, Monoparental: jefe(a) + hijo(s), Extendido biparental: jefe(a) + cónyuge + hijo(s) de ambos + otro pariente, Extendido monoparental: jefe(a) + hijo(s) + otro pariente, Extendido reconstituido: jefe(a) + cónyuge + hijo(s) del cónyuge o del jefe(a) + otro pariente, Otros extendidos: jefe(a) + otro pariente / jefe(a) + cónyuge + otro pariente, Compuesto: cualquiera de los anteriores + otra persona no pariente.

Cuadro 5  
Montevideo, Interior y el Uruguay: distribución porcentual de los hogares por tipo, 2011  
(En porcentajes)

Tipo de hogar	Montevideo	Interior	Total
Unipersonal	26,0	21,6	23,4
Pareja sin hijos	16,7	16,8	16,7
Pareja con hijos	27,8	33,8	31,4
Monoparental	11,4	10,9	11,1
Extendido	15,3	14,6	14,9
Compuesto	2,8	2,3	2,5
Total	100,0	100,0	100,0

Fuente: Censos 2011.

#### Hogares unipersonales

En cuanto a la estructura y composición de los hogares uruguayos, los resultados censales arrojaron un aumento de los hogares unipersonales, vinculado principalmente al incremento de jóvenes y adultos que viven solos. También, se observó un mayor número de rupturas conyugales, separaciones a edades tempranas, retraso de la primera unión combinado con la emancipación del hogar paterno, y a un nivel de ingresos que permite la conformación de estos hogares. Asimismo, se constata un incremento de la feminización de este tipo de hogares en la población mayor de 65 años.

#### Hogares nucleares

Se observa en los datos una pérdida de primacía de la forma "tradicional" de hogar (padres e hijos). Hay un aumento de los hogares de parejas sin hijos, asociado tanto al envejecimiento de la población (fenómeno del "nido vacío") como al retraso de la edad al primer hijo (2,1 hijos por mujer).

#### Hogares monoparentales

Existe un aumento de este tipo de hogar (rupturas conyugales), mayoritariamente con presencia de la madre.

#### Hogares compuestos

Se observa una disminución sostenida de los hogares compuestos: de 11,7% en 1963 a 2,5% en 2011.

#### Hogares extendidos

Siguiendo esa tendencia, se redujeron también los hogares extendidos, pasando de 20,1% en el censo de 1996 a 14,9% en 2011. Hubo un leve aumento de los compuestos sin presencia de hijos ni adultos mayores, reduciéndose así los hogares de este tipo conformados por personas dependientes (niños, adolescentes y adultos mayores).

Se constata una mayor presencia de las "familias ensambladas", fundamentalmente por la presencia de hijos de los cónyuges.

Si se analiza la distribución porcentual de parientes dentro de este tipo de hogares (véase el cuadro 6), es visible la importancia de la información a efectos de evaluar tanto el impacto económico y de organización de estas nuevas configuraciones (pensiones alimenticias de padres a hijos, contribución y transferencias de personas jubiladas/pensionistas al resto del hogar, etc.) como los desafíos del cambio familiar en las políticas públicas a nivel de salud, vivienda, educación, empleo, etc.

Cuadro 6  
Uruguay: distribución porcentual de relación de parentesco  
dentro de hogares extendidos, 2011  
(En porcentajes)

Relación de parentesco	Porcentaje
Jefe	24,4
Cónyuge	10,7
Hijo	13,4
Hijo cónyuge	12,7
Yerno / nuera	4,0
Nieto	14,0
Padres	8,7
Otro pariente	12,3
Total	100,0

Fuente: Censos 2011.

#### d) Hogares con niños, adolescentes y adultos mayores

Los datos censales arrojan que el 41% de los hogares uruguayos está conformado por al menos un niño o un adolescente.

En lo que refiere a la coresidencia de estos menores de 18 años con sus padres, el 60,6% vive con ambos, el 35,9% con uno de sus padres (hogares monoparentales). Dentro de este grupo, la mayor parte de los niños de 0 a 5 años convive con su madre, hecho relacionado no solo a la disolución de las parejas, sino también a los nacimientos ocurridos fuera de los vínculos conyugales.

Solamente el 3,5% de niños y adolescentes no convive ni con su padre ni con su madre, formando así parte de hogares extendidos o compuestos (véase cuadro 7).

Cuadro 7  
Uruguay: distribución porcentual de las personas menores de 18 años  
por co-residencia parental según tipo de hogar, 2011  
(En porcentajes)

Co-residencia parental	Pareja con hijos	Monoparental	Extendido	Compuesto	Total
Vive con ambos padres	51,5	0,0	7,9	1,2	60,6
Vive con uno de los padres	9,7	14,3	10,1	1,8	35,9
No vive con ninguno de los padres	0,0	0,0	2,8	0,6	3,5
Total	61,2	14,3	20,8	3,6	100,0

Fuente: Censos 2011.

En lo que respecta a los hogares con presencia de adultos mayores, en el periodo intercensal 1996-2011 hubo un incremento tanto de los unipersonales, de los conformados por parejas sin hijos y de los monoparentales. En contraposición, decrecieron los hogares de parejas con hijos, extendidos y compuestos con presencia de personas de 65 años o más (véase el cuadro 8).

Cuadro 8  
Montevideo, Interior y el Uruguay: distribución porcentual de los hogares  
con personas de 65 años o más por tipo de hogar, 2011  
(En porcentajes)

Tipo de hogar	Montevideo	Interior	Total
Unipersonal	34,8	33,8	34,3
Pareja sin hijos	22,4	24,4	23,5
Pareja con hijos	7,2	7,3	7,2
Monoparental	7,7	7,1	7,3
Extendido	24,8	24,4	24,6
Compuesto	3,1	3,0	3,1
Total	100,0	100,0	100,0

Fuente: Censos 2011.

### e) Estado civil / conyugal

La situación conyugal de las personas da cuenta indirectamente de las transformaciones en la secuencia de los procesos de formación, desarrollo y disolución a nivel intrafamiliar. El cambio en el tipo de unión en el proceso de conformación de las parejas ha sido significativo desde el censo de 1963 en adelante. Paulatinamente se ha registrado una reducción de la tasa bruta de nupcialidad (los matrimonios descienden de 20.000 en el año 1990 a 10.500 en 2011) y un aumento de los divorcios.

El estado civil o situación de hecho de las personas, constituye la variable central en los censos y encuestas para el estudio de la vida conyugal. En los censos nacionales realizados entre 1963 y 1996 la situación conyugal o el estado civil se determinó mediante la aplicación de una única pregunta y un conjunto relativamente estable de categorías de respuesta. Una de las ventajas de esta modalidad de indagatoria es que permite la comparabilidad en el tiempo sin mayores inconvenientes. No obstante, presenta como principal desventaja que no posibilita la identificación precisa del estado civil y, a la inversa, el estado civil no es necesariamente un indicador de su situación conyugal. Sin embargo, cada vez se vuelve más importante conocer la historia conyugal, en especial entre los grupos jóvenes, en la medida que la entrada en unión y la transición a la adultez ocurren a edades cada vez más tardías. En este sentido, es relevante saber si las personas, independientemente de su estado civil, tuvieron ya una experiencia conyugal.

Las preguntas incluidas en el cuestionario censal implicaron una armonización con la batería de preguntas incorporadas en la Encuesta Continua de Hogares (ECH), que se adecuó a los cambios ocurridos en materia de dinámica de formación de uniones y no ha presentado dificultades durante la etapa de relevamiento en campo. Este set de preguntas se aplicó a personas de 12 y más años —al igual que en el censo de 1996— y permitió una indagatoria más rigurosa de la situación conyugal de las personas.

El módulo comenzó consultando si la persona tiene pareja coresidente en el hogar. En esos casos, se identificó a la pareja entre los integrantes del hogar y se consultó por el tipo de unión (unión libre o casamiento civil). Si la persona no estaba conviviendo en pareja, entonces debía responder en qué situación se encontraba: separado de unión libre, divorciado, casado (incluye separado y no se divorció), viudo de casamiento, viudo de unión libre y soltero (nunca se casó ni vivió en unión libre) (véase el cuadro 9).

Situación conyugal: Para personas de 12 o más años

¿Tiene..... (Nombre) cónyuge o pareja en el hogar?

Sí .....1

No.....2

¿Quién es?

|\_|\_| (n° de persona)

¿Actualmente está.....?

Separado/a de unión libre .....1

Divorciado/a .....2

Casado/a (incluye separado/a y no se divorció).....3

Viudo/a de casamiento.....4

Viudo/a de unión libre.....5

Soltero/a (nunca se casó ni vivió en unión libre).....6

Cuadro 9  
Uruguay: población de 12 años o más de edad por situación conyugal, 2011

Situación Conyugal	Valor absoluto	Porcentaje
Con pareja en el hogar:		
Total	1 344 102	100,0
Casamiento civil	845 194	62,9
Unión libre con pareja de otro sexo	496 124	36,9
Unión libre con pareja del mismo sexo	2 784	0,2
Sin pareja en el hogar:		
Total	1 284 140	100,0
Separado/a de unión libre	95 198	7,4
Divorciado/a	142 008	11,1
Casado/a (incluye separado y no se divorció)	62 521	4,9
Viudo/a de casamiento	180 569	14,1
Viudo/a de unión libre	10 023	0,8
Soltero/a (nunca se casó ni vivió en unión libre)	793 408	61,8
Ignorado	413	0,0

Fuente: Censos 2011.

En lo que concierne a la población con pareja dentro del hogar, un 62,9% declaró estar unida por casamiento civil, 36,9% por unión libre con pareja de otro sexo, y un 0,2%, por unión libre con pareja del mismo sexo.

De la población comprendida en el grupo etario de 15 a 29 años, el 80% señaló que optó por convivir sin casarse, del cual el 90% está concentrado en el grupo de 20 a 24 años. Este fenómeno decrece conforme aumenta la edad, y da cuenta de la tendencia a la desinstitucionalización de las relaciones conyugales en la población joven.

Por su parte, la mayoría de las personas que señalaron no tener pareja en el hogar eran solteras (61,8%), el 18,5% de esta población declaró estar separada/divorciada, el 14,9% viuda, y un 4,9% manifestó estar aún casada.

#### f) Parejas del mismo sexo

En el módulo de situación conyugal del cuestionario censal, si la persona declaró que la pareja es un/a integrante del hogar de su mismo sexo, se registra la información igual que para las parejas de sexo opuesto.

¿Cuál es el tipo de unión?

- Casamiento civil ..... 1  
 Unión libre con pareja de otro sexo..... 2  
 Unión libre con pareja del mismo sexo..... 3

Así se incluyó la categoría "pareja del mismo sexo" en el caso de las uniones libres. Esta recomendación partió de la necesidad de identificar a las parejas del mismo sexo, como se realizaba en otros países del mundo. Si bien la mayoría de las parejas del mismo sexo coresidentes fueron captadas mediante la pregunta sobre relación de parentesco, fue relevante la inclusión de una categoría específica en el módulo de situación conyugal para identificar otras situaciones que podían quedar invisibilizadas, y eventualmente favorecer la sensibilización en el tema a censistas y censados.

En lo que refiere a los hogares conformados por parejas del mismo sexo (uniones consensuales<sup>24</sup>), los resultados censales arrojaron que el 62% de las parejas son de hombres y el 38% de las parejas son de mujeres. El 47,2% se conformó por personas entre 30 y 44 años, el 28,4% entre 20 y 29 años y el 24,5% de 45 años o más.

La presencia de hijos en el hogar se dio mayormente entre las parejas de mujeres (15,6%) en comparación con las de varones (1,9%) (véase el cuadro 10).

Cuadro 10  
 Uruguay: distribución porcentual de las personas en parejas del mismo sexo  
 por tipo de hogar, según sexo, 2011  
 (En porcentajes)

Tipo de hogar	Varones	Mujeres	Total
Pareja sin hijos	81,6	68,9	76,7
Pareja con hijos	1,9	15,6	7,1
Extendido	8,9	9,9	9,3
Compuesto	7,7	5,7	6,9
Total	100,0	100,0	100,0

Fuente: Censos 2011.

<sup>24</sup> La Ley N°19.075 "Matrimonio Igualitario" data del año 2013.

## 5. Usos de la información

La información obtenida en los censos 2011 respecto a los hogares uruguayos significó un importante insumo tanto para el análisis y la producción de documentos técnicos como para la definición de políticas públicas.

Un ejemplo de cómo sirvió de insumo para análisis y producción de documentación especializada, es la colección *Atlas Sociodemográfico y de la Desigualdad del Uruguay*, llevada adelante interinstitucionalmente<sup>25</sup> entre los años 2013 y 2017, que cuenta con siete fascículos elaborados a partir de los datos censales, abarcando diversas temáticas de análisis<sup>26</sup>. Específicamente el fascículo “Las transformaciones de los hogares uruguayos vistas a través de los censos de 1996 y 2011” aborda los cambios demográficos, estructurales y familiares ocurridos durante el periodo intercensal en los hogares uruguayos.

En cuanto a la definición de políticas públicas, a modo de ejemplo puede citarse el Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC)<sup>27</sup>, orientado a las personas en situación de dependencia, tanto los niños y niñas de hasta 12 años (prioridad en la primera infancia —0 a 3 años—) como a las personas con discapacidad y las personas mayores de 65 años que carecen de autonomía para desarrollar las actividades y atender por sí mismas necesidades básicas de la vida diaria.

## Bibliografía

- Cabella, W. (2009), *Núcleos Temáticos: Informe sobre Hogar y Familia*. Instituto Nacional de Estadística, Montevideo. Censos 2011 – Wanda Cabella / OPP / UNIFEM / UNFPA.
- INE (Instituto Nacional de Estadística) (2013), *Metodología y Procedimientos Censos 2011*, Unidad Censos, Montevideo.
- \_\_\_\_ (2012), *Consideraciones metodológicas y conceptuales sobre los cuestionarios de Población, Hogares y Viviendas de los Censos 2011*, Unidad Censos, Montevideo.
- \_\_\_\_ (2011) *Manual del Jefe*, Unidad Censos, Montevideo.
- \_\_\_\_ (2011) *Manual del Censista*, Unidad Censos, Montevideo.
- \_\_\_\_ (2005), “Las Variables Estadísticas Relevantes”, *La Familia y el Hogar*, Fascículo I, 3, Montevideo.
- INE (Instituto Nacional de Estadística) IECON (Instituto de Economía) OPP (Oficina de Planeamiento y Presupuesto de Uruguay) MIDES (Ministerio de Desarrollo Social) UNFPA (Fondo de Población de las Naciones Unidas) (2015), “Las transformaciones de los hogares uruguayos vistas a través de los censos de 1996 y 2011”, *Atlas Sociodemográfico y de la Desigualdad del Uruguay*, Fascículo 6, Montevideo.
- Naciones Unidas (2017), *Principles and Recommendations for Population and Housing Censuses. Rev. 3* ST/ESA/STAT/SER.M/67/Rev.3, New York, Department of Economic and Social Affairs, Statistics Division.
- \_\_\_\_ (2010), *Principios y Recomendaciones para los Censos de Población y Vivienda. Revisión 2*, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Estadística Informes estadísticos, Nueva York.

<sup>25</sup> Instituto Nacional de Estadística – Programa de Población (Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de la República) – Instituto de Economía (Facultad de Ciencias Económicas – Universidad de la República) - Oficina de Planeamiento y Presupuesto (Presidencia de la República) – Ministerio de Desarrollo Social – Fondo de Población de las Naciones Unidas.

<sup>26</sup> Las necesidades básicas insatisfechas, la población afrouruguaya, la fecundidad, los jóvenes, las desigualdades de género, el envejecimiento y las personas mayores en el Uruguay.

<sup>27</sup> El Sistema cuenta con una Junta Nacional de Cuidados que define los lineamientos, objetivos y políticas, integrada por los Ministerios de Desarrollo Social (quien preside), de Educación y Cultura, de Trabajo y Seguridad Social, de Salud Pública, de Economía y Finanzas; así como la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, la Administración Nacional de Educación Pública, el Banco de Previsión Social, el Instituto del Niño y Adolescente de Uruguay (INAU), la Secretaría Nacional de Cuidados y el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres).

## **IV. Acceso a tecnologías de la información y la comunicación (TICs)**

### **A. Una mirada regional al acceso y tenencia de tecnologías de la información y comunicaciones a partir de los censos**

*Alejandra Silva*<sup>28</sup>

#### **1. Introducción**

Las Tecnologías de la Información y Comunicación, comúnmente denominadas TICs, son herramientas que representan un conjunto de tecnologías que tienen como denominador común el uso del código binario (*bit*) para representar y trabajar información de forma digital. Desde su aparición, han provocado un cambio significativo en la organización productiva y social sobre las que se consolidan las bases de las llamadas Sociedades de la Información y en la vida de las personas. Se trata de una forma de organización social donde el almacenamiento, procesamiento, transmisión y traducción de información es una, si no la, actividad predominante. La expresión más simple de estas herramientas fue la radio, seguida luego por el teléfono fijo y la televisión en blanco y negro. Con la digitalización de la información, y su impacto sobre el desarrollo tecnológico, estas herramientas han posibilitado el acceso generalizado a nuevos medios de comunicación y a información digitalizada en tiempo real. Además, a través de la telefonía móvil con la irrupción de

---

<sup>28</sup> Asistente de investigación, CELADE - División de Población de CEPAL.

los teléfonos inteligentes y el uso doméstico de la computadora, las personas pueden tener hoy acceso directo a la Internet y a la información digitalizada (CEPAL, 2007a).

En el marco de la sociedad de la información, el nivel de penetración de los bienes y servicios ligados a las TICs en los hogares es, sin duda, el punto de partida para impulsar políticas públicas que fomenten la conectividad digital, aunque aún son grandes las brechas que existen tanto en la extensión (el acceso) como en la profundidad (la calidad del acceso). Al diseñar las políticas públicas se presentan varios desafíos tales como mejorar la infraestructura y accesibilidad territorial, asegurando la eficiencia en la calidad de los servicios al menor precio posible, fortalecer el capital humano y así garantizar la equidad en el acceso. Para el diseño, la implementación y la evaluación de las políticas públicas es indispensable contar con un perfil de los hogares y usuarios que permita, por una parte, distinguir y asociar grupos a acciones de política particulares y, por otra, medir y valorar brechas o disparidades asociadas a condiciones económicas, territoriales, generacionales, de género. Si bien existe información sobre disponibilidad, acceso y uso de las TICs, esta no es plenamente representativa ni actual. Mucha de ella proviene de encuestas que, por lo general, no abarcan a toda la población o son resultado de los censos de población y vivienda que a veces entregan información desactualizada. Esto provoca que en algunos países no sea posible contar con perfiles socioeconómicos de los hogares y usuarios, así también que no se puedan realizar comparaciones a partir de los datos disponibles.

Para disponer de estadísticas comparables sobre el acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones, su nivel de accesibilidad y uso, la fuente de información más confiable son los censos de población y vivienda. Estos permiten tener indicadores y determinar las brechas de acceso, lo que es crucial para formular políticas y estrategias, favorecer la cohesión y la inclusión social, realizar el seguimiento y la evaluación de los efectos de esas tecnologías en la evolución económica y social de los países.

Este informe examina la disponibilidad de tecnologías de la información y la comunicación en los hogares de América Latina a partir de los censos de población y vivienda de la década 2010 mostrando una mirada regional. Se presenta la información recopilada de los censos más recientes con la que cuenta cada país, sin embargo, al tratarse de un proceso dinámico, el análisis pretende determinar cómo ha sido la tendencia de la accesibilidad y penetración de las TICs, disminuyendo o favoreciendo las brechas de información y tecnología. A su vez, evalúa la pertinencia de las preguntas en relación con la accesibilidad de los hogares a los bienes y servicios de TICs en el contexto actual de la región.

Como fuente de información se utilizan los censos de población y vivienda realizados en la década de 2010 por los países de la región (tomados entre el 2010 y 2017). En particular, los datos censales disponibles y utilizados en este estudio provienen de tres fuentes: i) microdatos entregados por los países al banco de datos de acceso restringido del CELADE-División de Población de la CEPAL y dispuestos en formato REDATAM, para su procesamiento y análisis; ii) bases de datos que se pueden procesar en línea con la plataforma REDATAM Webserver; y iii) publicaciones de los mismos países. De los veinte países de la región, se dispone de información censal para 15 de ellos, de los cuales 14 incluyeron preguntas relativas a la tenencia de algún bien TICs. No todos los datos sobre las TICs son accesibles para todos los países en la década. Estos factores limitan en cierta medida el alcance del análisis.

## **2. Antecedentes y justificación**

En las últimas décadas, el progreso de las TICs ha sido bastante rápido en todo el mundo, siendo los países más desarrollados los que han avanzado mucho más en su accesibilidad y uso. No obstante, en los últimos años, América Latina ha progresado enormemente en el uso masivo de las TICs en diversas áreas del desarrollo económico y social (CEPAL, 2008a). El nuevo paradigma tecnológico subyacente en la sociedad de la información implica una capacidad masiva de captación, comunicación, almacenamiento y procesamiento veloz de la información y conduce a una profunda reorganización económica y social. Este desarrollo en la región se ha concretado en el despliegue de una infraestructura de información digital, la modernización de los estados, la digitalización de procesos económicos para aumentar la productividad, el mejoramiento de la educación, la salud y la gestión de desastres naturales (González y Ortiz, 2011).

En un estudio de la CEPAL, se sostiene que con “el avance hacia sociedades de la información en América Latina y el Caribe se han logrado resultados positivos en poco tiempo, convirtiendo a las TICs en una solución tangible para enfrentar retos de la agenda de desarrollo”. De todos modos, hay que considerar que el progreso tecnológico sigue en marcha a un ritmo acelerado, y que a los retos existentes se añaden otros nuevos. Además, la transición hacia sociedades de la información se inserta en las estructuras regionales, lo que implica la necesidad de afrontar sus problemas de infraestructura con disparidades territoriales importantes y estructurales, como el bajo ingreso por habitante y su desigual distribución, la debilidad institucional y los limitados niveles de educación y capacidades (CEPAL, 2008b).

## **3. Recomendaciones internacionales y regionales**

Desde fines de los noventa, cuando la revolución de las nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación iniciaba su despegue, surgió el interés por dar seguimiento cuantitativo y cualitativo al acelerado proceso de cambio que la adopción de ellas suponía (CEPAL, 2007a). Así pues, se manifestaron innumerables esfuerzos dedicados a estudiar el fenómeno de la Sociedad de la Información, evaluando el impacto de la penetración (acceso) de las TICs, así como la calidad de uso y de las brechas existentes en la propiedad y utilización de las TICs.

Con tal fin se fueron diseñando propuestas para la cuantificación de la penetración de las herramientas TIC básicas (principalmente teléfono fijo, móvil, computadora e Internet) en las empresas, el gobierno, los centros educativos y en los hogares. La demanda de estos datos planteó necesariamente cambios en las estadísticas tradicionales instaladas en los sistemas nacionales de estadística, lo que implicó en muchos países el rediseño de instrumentos de medición y de diseños muestrales de las encuestas tradicionales e incorporación de módulos sobre TICs en los censos de población y vivienda. Lo anterior con el fin de buscar una adecuada representatividad de los sectores de actividad TICs o bien generar nuevas fuentes de datos que cubran las necesidades del sector (CEPAL, 2007a).

Acompañando a este avance en los sistemas nacionales de estadísticas y nuevas fuentes de datos, también han surgido iniciativas internacionales que propician la creación de indicadores para medir el acceso a las TICs y su uso, podemos mencionar las siguientes iniciativas:

Cuadro 1  
Iniciativas internacionales en pro de la medición de las TICs

Septiembre de 2000	Declaración del Milenio de Naciones Unidas (Meta 18)
Junio de 2003	Creación del Observatorio para la Sociedad de la Información en Latinoamérica y el Caribe (OSILAC) en el marco de la Conferencia Estadística de las Américas (CEA-CEPAL)
Diciembre de 2003	Cumbre Mundial para la Sociedad de la Información (CMSI) - Túnez
Junio de 2004	Lanzamiento del Partnership en Mediación de las TICs para el Desarrollo
Febrero de 2005	El conjunto de indicadores clave fue presentado por primera vez en la Reunión Temática de la Cumbre Mundial para la Sociedad de la Información, realizada en Ginebra
Junio de 2005	Creación de un grupo de trabajo sobre las Tecnologías de la Información y la Comunicación en el marco de la 3ª reunión de la Conferencia de Estadísticas de las Américas (CEA)
Febrero de 2007	La lista de indicadores clave fue avalada por la Comisión de Estadísticas de las Naciones Unidas en su 38ª sesión
2008	Principles and Recommendations for population and Housing Censuses. Chapter VII: Topics to be investigated in housing censuses
Febrero de 2010	La publicación actualizada de los indicadores clave en TICs se presentó en la 41ª sesión de la Comisión

Fuente: Cristancho (2010).

En cuanto a las recomendaciones internacionales podemos decir que las Naciones Unidas, en sus manuales de principios y recomendaciones para los censos de población y vivienda, han incluido sugerencias sobre el tema de TICs al menos desde su versión de 2008 (Naciones Unidas, 2008) y se reitera en la de 2017 (Naciones Unidas, 2017, pág. 273), punto 37, como se muestra en el recuadro 1. En estas revisiones se incluyen varias recomendaciones para la realización de los censos dentro de las cuales se menciona el acceso a las TICs como uno de los temas fundamentales, especialmente porque la tenencia de dispositivos ligados a esas tecnologías ha ido en aumento y se observaban cambios en la estructura y los patrones sociales.

Los censos de población y vivienda ofrecen una importante oportunidad para evaluar la disponibilidad y tenencia de estos bienes y servicios en los hogares y su uso a nivel de persona. Las recomendaciones apuntan a mejorar las preguntas para que luego puedan servir de base para una planificación del gobierno y del sector privado dirigida a lograr un suministro de servicios más amplio y de calidad, así como para analizar su impacto en la sociedad.

## Recuadro 1

Manual de Principios y Recomendaciones para los Censos de Población y Vivienda las Naciones Unidas

## 37. Information and communication technology devices—availability of (core topic)

4.564. The importance of the availability of information and communication technology (ICT) devices is increasing significantly in contemporary society. Modern technology offers a range of devices that is ever changing the structure and pattern of major social media and communications. The census provides an opportunity to assess the availability of these devices to the household. The choice of devices should be sufficient for understanding the place of ICT in the household, as well as for use for planning purposes by government and the private sector to enable wider and improved delivery of services, and to assess their impact on the society.

The recommended classification is:

1. Household having a radio
2. Household having a television set
3. Household having a fixed-line telephone
4. Household having one or more mobile cellular telephones
5. Household having a personal computer
6. Household accessing the Internet from home
  - 6.1. Landline connection
  - 6.2. Mobile connection
7. Household accessing the Internet from elsewhere other than home
8. Household without any access to the Internet

Fuente: Naciones Unidas (2017, pág. 273).

Dentro de las recomendaciones de las Naciones Unidas están las de considerar varias opciones a la hora de escoger el conjunto de preguntas relativas a las TICs que se incorporarán en el censo, pues se deben seleccionar las que mejor se adecuen a los planes de las políticas nacionales. Se sugiere que al diseñarse las preguntas se diferencie entre: a) la disponibilidad de las TICs en los hogares; y b) el acceso y uso de las TICs por parte de los miembros del hogar, es decir preguntar a las personas. Es importante esta distinción porque las personas no necesariamente acceden a Internet desde el propio hogar, ya que pueden tener acceso a computadoras personales y a Internet en la escuela o en la universidad, en centros públicos y en otros hogares.

En ese sentido, y como se menciona en el recuadro 1 (en inglés), las Naciones Unidas propone las siguientes preguntas:

- 1) Hogar que tiene radio
- 2) Hogar que tiene televisor
- 3) Hogar que tiene línea telefónica fija
- 4) Hogar que tiene teléfono(s) celular(es)
- 5) Hogar que tiene computadora(s) personal(es)
- 6) Hogar que tiene acceso a Internet desde casa
  - Con conexión por cable
  - Con conexión por móvil
- 7) Hogar que tiene acceso a Internet en otros lugares fuera de casa
- 8) Hogar que no tiene acceso a Internet

A su vez, el CELADE-División de Población de CEPAL, en sus recomendaciones para los censos de la década 2010 refuerza lo siguiente:

- La incorporación de preguntas de disponibilidad de bienes y servicios TICs a nivel de hogar (tenencia de radio, televisión, teléfono fijo, computadora y acceso a Internet)
- La incorporación de preguntas de uso de bienes y servicios TICs a nivel de persona, especialmente, uso de Internet y de celular, por ejemplo: preguntado uso en un periodo de tiempo específico tal como ¿ha usado Internet en los últimos 12 meses?

Independiente del lugar o frecuencia de uso, ya que estas tecnologías suponen una nueva forma de acceso al conocimiento. Su incorporación depende de su pertinencia, es decir, de la necesidad de contar con esa información para el diseño y la implementación de políticas, así como del costo que conlleva su inclusión.

#### **4. Aspectos conceptuales y metodológicos**

La Sociedad de la Información (SI) ha generado cambios en la organización social y productiva (Cristancho, 2010). Es así como en la última década, ha surgido una creciente demanda de información sobre la evolución e impactos de estas tecnologías a escala mundial, regional y local. Las tecnologías que han adquirido un mayor protagonismo en este proceso son la telefonía móvil, la computadora y el Internet. No obstante, la demanda de medición se concentra sobre estos objetivos:

- Obtener estimaciones básicas sobre los niveles y tendencias en el acceso y uso de las TICs, útiles para el análisis del avance de la Sociedad de la Información
- Posibilitar el monitoreo y la formulación de estrategias para la prevención de una nueva forma de exclusión socioeconómica, denominada "brecha digital"
- Identificar y caracterizar los principales factores que influyen en el aumento (o descenso) de las brechas digitales
- Identificar brechas territoriales en el acceso a las TICs
- Servir de insumo para la evaluación de políticas digitales implementadas en los países
- Caracterización sociodemográfica de los hogares según uso y penetración de las TICs
- Proponer tipologías socioeconómicas, demográficas y territoriales

En los sistemas nacionales de estadística, la recolección de datos de los hogares se genera a través de dos fuentes principalmente: las encuestas de hogares y los censos de población y vivienda. No obstante, en muchos países los registros asociados a los sistemas de regulación del mercado del sector de telecomunicaciones permiten también un acercamiento al consumo de los hogares de servicios de telefonía (fija y móvil) e Internet. La mayoría de los censos cuentan con una sección o conjunto de preguntas destinado a registrar el patrimonio del hogar, en el que se registra la tenencia de bienes tales como: auto, televisión, televisión por cable, calefacción, refrigerador, computadora (PC), Internet, teléfono fijo, teléfono móvil, automóvil, etc. La lista de bienes que compone el patrimonio varía según el país, de acuerdo con la importancia que los distintos bienes tienen para lograr una estratificación socioeconómica de los hogares.

La utilidad de los datos censales en relación con los datos de encuestas es su amplia cobertura territorial, lo que permite el análisis de las condiciones socioeconómicas desagregado geográficamente a lo largo del territorio nacional y focalizando en grupos poblacionales específicos.

Los bienes y equipamiento del hogar que permiten medir la disponibilidad y el acceso a las TICs son los siguientes:

Radio y televisión: son las TICs más generalizadas en el mundo; son útiles y confiables en varios países donde las nuevas tecnologías aún no son globalmente accesibles. Por lo general, en el censo solo se indaga sobre su tenencia y actualmente algunos países incorporan o reemplazan esta pregunta por aparatos más modernos y específicos como tenencia de televisión por cable o antena, tenencia de video grabador, tenencia de equipo de sonido o equipo de alta fidelidad.

Línea telefónica fija: hace referencia a un grupo de cables de cobre que conecta la terminal del equipo del usuario —por ejemplo, teléfono o fax— a una red telefónica pública conmutada (RTPC). Si bien las líneas telefónicas han sido superadas por la telefonía móvil, continúan siendo un medio de comunicación asequible.

Teléfono móvil o celular: son TICs que se están convirtiendo rápidamente en la forma más usual de comunicación en los países. Con el avance tecnológico de estos aparatos, tener un celular habilita a la persona a estar conectado a las redes sociales, a usar datos móviles (vía Internet), a informarse y a comunicarse. En consecuencia, contar con indicadores sobre este bien es fundamental para la sociedad de la información.

Los aparatos definidos como teléfonos inteligentes cumplen, hoy en día, más funciones que un teléfono móvil común, ya que reúnen las funciones de un teléfono, computadora, televisor, maquina fotográfica y radio simultáneamente. Además, permite la instalación de programas para incrementar sus funcionalidades, como el procesamiento de datos y la conectividad a Internet.

Entre sus características podemos mencionar: soporta correo electrónico y posibilidad de conexión a redes sociales; cuenta con GPS; permite la instalación de programas de terceros; utiliza cualquier interfaz para el ingreso de datos, como por ejemplo teclado QWERTY, pantalla táctil; permite ingresar a Internet con tecnología 4G; conectividad inalámbrica como por ejemplo Wi-Fi; posee agenda digital, administración de contactos; permite leer documentos en distintos formatos, entre ellos los PDFs y archivos de *Microsoft Office*; debe contar con algún sistema operativo móvil (*Android, Windows Phone, iOS*); posee memorias externas como *microSD*; cámara trasera y delantera de alta resolución en megapíxeles; sincronización inalámbrica con otros dispositivos, como ordenadores portátiles o de sobremesa.

Computadora personal (PC): representa una TICs de uso personal en la casa, oficina o escuela, y puede ser de mesa o portátil. Comprende distintas combinaciones de procesadores, dispositivos de entrada y salida, unidades de almacenamiento y tarjetas de interfaz de red, que funcionan con una variedad de sistemas operativos y que se pueden conectar a otras PC o a Internet. No se consideran PC los terminales conectados a computadoras centrales y sistemas multiusuario de rango medio, destinados básicamente al uso compartido, ni los dispositivos portátiles como los asistentes personales digitales (PDA) y los teléfonos inteligentes, pues no cuentan con todos los componentes de una PC, como un teclado estándar y una pantalla. Tampoco se consideran PC los teléfonos con acceso a Internet, que proporcionan servicios similares a los de la computadora personal, pero para redes móviles.

Acceso a Internet desde el hogar: se refiere a la capacidad del hogar para conectarse a Internet usando protocolos TCP/IP. La conexión a Internet se puede clasificar según la tecnología empleada, los dispositivos usados, el medio de comunicación y el ancho de banda de conexión (velocidad). El acceso a Internet desde la casa incluye tanto la conexión de banda ancha (capacidad de transmisión para permitir la provisión combinada de voz, datos y video) como la de banda corta. La UIT ha establecido como límite mínimo de acceso de banda ancha 256 kilobits por segundo, que equivale a la suma de la capacidad de conexión de transmisión y descarga. La banda ancha se implementa principalmente mediante DSL, cable —inalámbrico (w)— red de área local —(w) LAN—, Internet de banda ancha satelital o fibra de acceso a Internet desde la casa. El acceso de banda corta se suele desarrollar mediante módem, RDSI y, sobre todo, teléfonos celulares de segunda generación (2G). El acceso a Internet se mide independientemente del tipo de acceso, del dispositivo usado para acceder a Internet y de la forma de pago.

## **5. Revisión de las boletas censales de las décadas de 2000 y 2010**

Una revisión de las boletas censales de la década 2000 y 2010 de los países de Latinoamérica permite apreciar los cambios introducidos en las preguntas referidas a las TICs como radio, televisión, teléfono fijo, teléfono celular, computadora y acceso a Internet, presentados en los cuadros 2 y 3.

Del cuadro 2 se desprende que los primeros países que realizaron sus censos en 2000 innovaron al incluir una lista de bienes de consumo en la que figuraban artículos asociados a la medición de las TICs, pese a que no había recomendaciones específicas al respecto en aquel momento. Los países que realizaron más tardíamente en la década sus relevamientos se beneficiaron de la experiencia de los antecesores, e incluyeron en algunos casos un listado más completo. De los veinte países de la región, 19 realizaron censos en la década del 2000 (solo faltó el Uruguay) y de estos, 78% preguntó por radio, 94% por televisión y teléfono fijo y 89% por presencia de computadora en el hogar. Sin embargo, solo 10 países preguntaron por teléfono celular (56%) y 8 países por acceso a Internet (44%).

En la década de 2010, se cuenta con resultados para 15 países y de estos, solo Chile (2017) no incluyó preguntas relativas a las TICs por tratarse de un censo abreviado. Colombia y Guatemala realizaron sus censos en el 2018, por lo que se esperan resultados para el 2019, y El Salvador, Nicaragua y Haití aún no han realizado su censo. No obstante, los censos cubrieron más de tres cuartos de los países de la región, y al encontrarse aquellos de mayores dimensiones, como el Brasil y México, está representado más del 80% de los hogares de la región.

Ahora bien, de los 14 países analizados, se observa que las preguntas sobre el equipamiento aumentaron significativamente en cuanto a telecomunicaciones, ya que 12 países (86%) consultaron por tenencia de radio, 13 países por tenencia de televisión (93%), los 14 países por tenencia de teléfono fijo (100%), 13 países por tenencia de celular y computadora (93%) y 11 países por el acceso a Internet (79%). En cuanto a la ubicación de las preguntas en la boleta censal, la mayoría preguntó a nivel de hogar en la sección de bienes del hogar o realizó las preguntas en forma separada.

Cuadro 2  
América Latina: disponibilidad de información sobre las TICs, censos de la década de 2000

País	Radio	TV	Tel fijo	Móvil	PC	Internet
Argentina		Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Sí	Sí	Sí	Sí		
Brasil	Sí	Sí	Sí		Sí	
Chile	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Colombia	Sí	Sí			Sí	
Costa Rica		Sí	Sí		Sí	
Cuba	Sí	Sí	Sí		Sí	
Ecuador			Sí			
El Salvador	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Haití	Sí	Sí	Sí		Sí	
Honduras	Sí	Sí	Sí		Sí	
México	Sí	Sí	Sí		Sí	
Nicaragua	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Panamá	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	
Paraguay		Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Perú	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
República Dominicana	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Venezuela (República Bolivariana de)	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí

Fuente: Elaboración propia con base en los cuestionarios censales de la década de 2000.

Cuadro 3  
América Latina: disponibilidad de información sobre las TICs, censos de la década de 2010

País	Radio	TV	Tel fijo	Móvil	PC	Internet
Argentina			Sí	Sí	Sí	
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Brasil	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Chile						
Costa Rica	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Cuba	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	
Ecuador		Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Honduras	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
México	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Panamá	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Paraguay	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Perú	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
República Dominicana	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Uruguay	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Venezuela (República Bolivariana de)	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí

Fuente: Elaboración propia con base en los cuestionarios censales de la década de 2010.

En cuanto a la ubicación de las preguntas en la boleta censal, la mayoría de los países insertaron los ítems de TICs en la sección de bienes del hogar (o a nivel de vivienda). Costa Rica innovó y agregó las preguntas: con cuántas líneas de teléfono celular cuenta el hogar y el número del teléfono residencial o celular. Esta última pregunta se utilizó como dato de referencia para la validación de ciertas preguntas.

Cuadro 4  
Costa Rica: preguntas sobre las TICs, censo de 2010

		radio o equipo de sonido?  Sí   No
		línea telefónica fija?  Sí   No
		pantalla de TV? (plasma, LCD o LED)  Sí   No
		televisor convencional?  Sí   No
		televisor por cable o satélite?  Sí   No
		sistema de agua caliente para toda la casa?  Sí   No
Costa Rica 2011	¿Tienen en esta vivienda ...	tanque de almacenamiento de agua?  Sí   No
		computadora de escritorio?  Sí   No
		computadora portátil?  Sí   No
		Internet?  Sí   No
		carro?  Sí   No
		moto?  Sí   No
Costa Rica 2011	¿Cuántas líneas de teléfono celular tienen en esta vivienda?	0 / 1 / 2 / 3 / 4 / 5 o más, anote  _ _
Costa Rica 2011	Número de teléfono residencial o celular	_ _ _ _ _ _ _ _ _

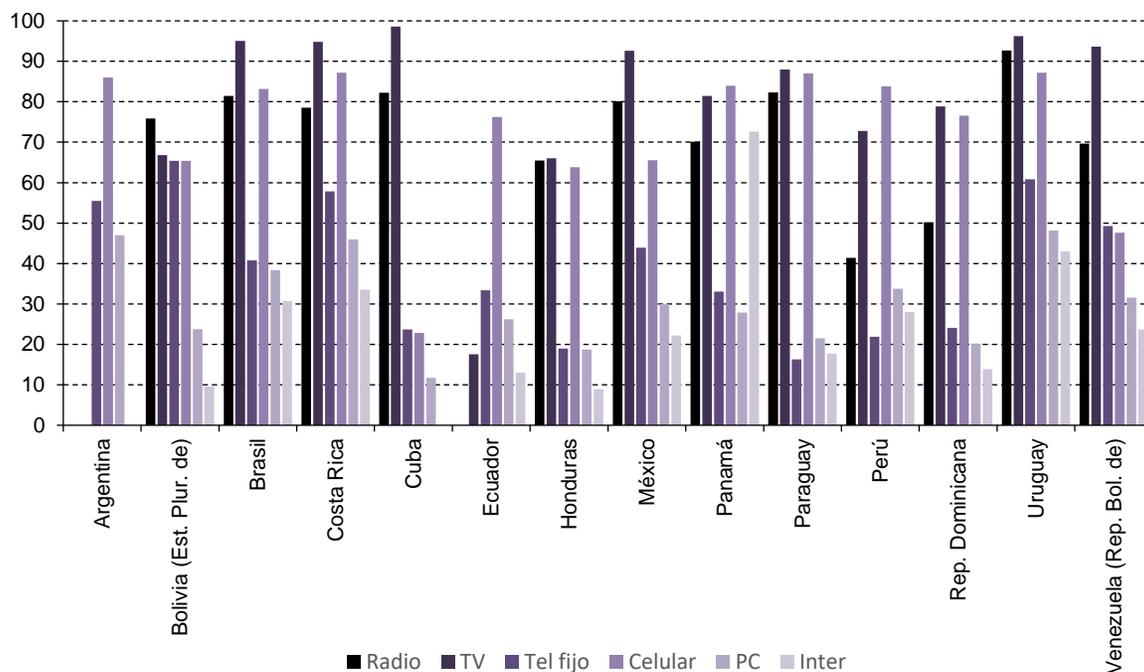
Fuente: Cuestionario del censo de Costa Rica de 2011.

### 6. Principales hallazgos: penetración de bienes TICs a nivel de hogar

Como se mencionó anteriormente, en la década de 2010 las preguntas sobre el equipamiento del hogar aumentaron significativamente en cuanto a las TICs. A nivel de hogar, de los 15 países que realizaron censo 12 preguntaron por tenencia de radio, 13 por tenencia de televisión, 14 por tenencia de teléfono fijo, 13 por tenencia de celular y computadora y 11 por tenencia de Internet. En el gráfico 1 se observa el porcentaje de penetración de cada bien por país. Lo interesante es que la televisión ya supera el 70% de penetración en todos los países —más que la radio— y le sigue la telefonía móvil o celular.

Los datos disponibles para la década de 2010 muestran alta penetración en los hogares en cuanto a tenencia de radio, televisión y telefonía móvil. No así en la tenencia de teléfono fijo, computadora e Internet.

Gráfico 1  
América Latina: penetración de bienes TICs en los hogares, censos de la década 2010  
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con base en los censos de la década 2010.

Cuadro 5  
América Latina: penetración de bienes TICs en los hogares, censos de la década 2010  
(En porcentajes)

País	Radio	TV	Tel fijo	Celular	PC	Inter
Argentina	-	-	55,5	86,0	47,0	-
Bolivia (Estado Plurinacional de)	75,9	66,8	65,4	65,4	23,8	9,6
Brasil	81,4	95,1	40,8	83,2	38,3	30,7
Costa Rica	78,6	94,8	57,8	87,2	46,0	33,5
Cuba	82,2	98,6	23,7	22,8	11,8	-
Ecuador	-	17,6 <sup>a</sup>	33,4	76,3	26,3	13,0
Honduras	65,5	66,0	19,0	63,8	18,7	8,9
México	80,1	92,6	43,9	65,6	30,0	22,2
Panamá	70,1	81,5	33,1	84,0	27,9	72,6
Paraguay	82,3	88,0	16,3	87,0	21,5	17,7
Perú	41,4	72,8	21,9	83,8	33,7	28,0
República Dominicana	50,2	78,9	24,1	76,5	20,2	13,8
Uruguay	92,7	96,3	60,8	87,2	48,2	42,9
Venezuela (República Bolivariana de)	69,7	93,6	49,2	47,6	31,6	23,7

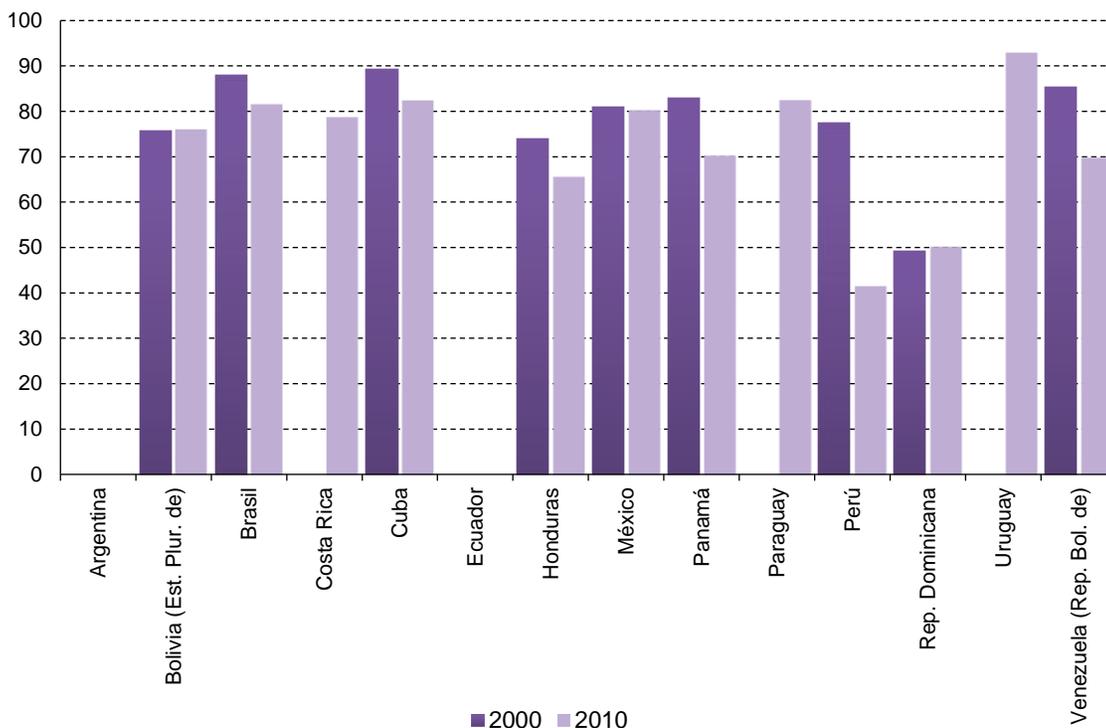
Fuente: Elaboración propia con base en los censos de la década 2010, procesado con Redatam.

<sup>a</sup>Ecuador preguntó solo por tenencia de televisión por cable de ahí su bajo porcentaje.

Un panorama general en cuanto a la tendencia de la penetración de bienes TICs en los hogares entre la década 2000 y 2010 apunta a una disminución de la tenencia de radio y teléfono fijo (véanse los gráficos 2 y 3) y a un aumento significativo en la penetración de la televisión de hasta un 30% (véase el gráfico 4) y de teléfono móvil de hasta un 62% (véase el gráfico 5). Sin embargo, se observa un débil aumento de la tenencia de computadora y de uso de Internet (véanse los gráficos 6 y 7).

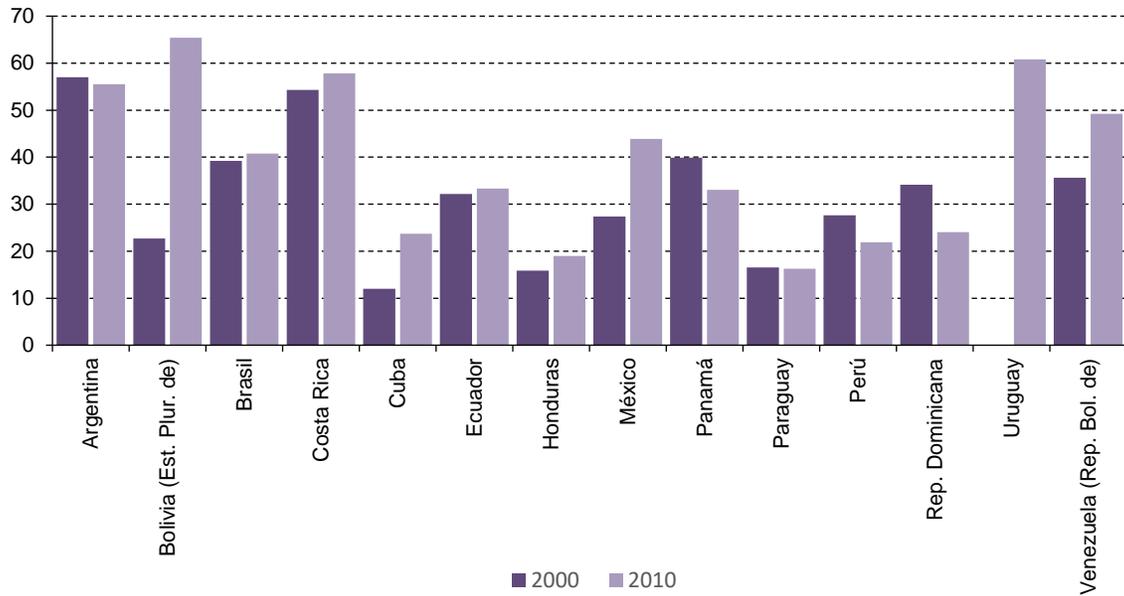
Llama la atención que seis de los catorce países que preguntan por tenencia de radio y teléfono fijo presentan una disminución o muy bajo aumento (Brasil, Cuba, Honduras, Panamá, Perú y Venezuela) en todos ellos. La televisión pasó a ser el bien estrella de la década, ya que el porcentaje de hogares con tenencia del bien aumentó considerablemente en todos los países desde 3 puntos porcentuales en la República Bolivariana de Venezuela hasta 30 puntos porcentuales en Cuba. En el Ecuador se preguntó solo por tenencia de televisión por cable, de ahí su bajo porcentaje (véase el gráfico 4).

Gráfico 2  
América Latina: tendencia en tenencia de radio, censos de las décadas de 2000 y 2010  
(En porcentajes)



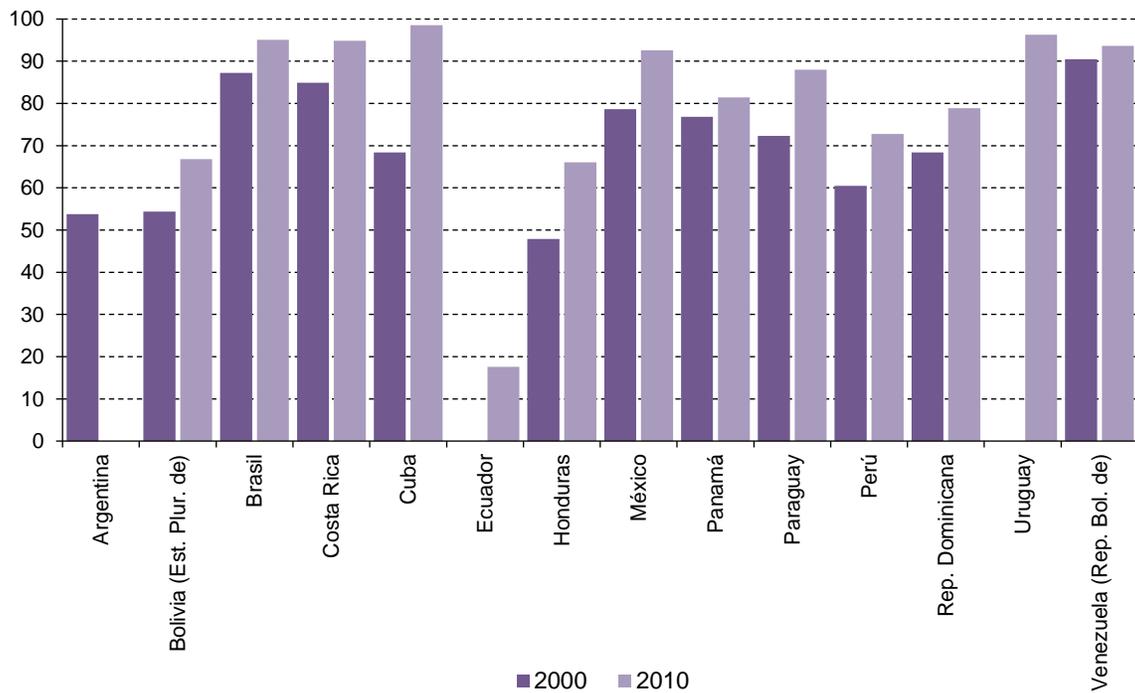
Fuente: Elaboración propia con base en los censos de las décadas de 2000 y 2010.

Gráfico 3  
América Latina: tendencia en tenencia de teléfono fijo, censos de las décadas de 2000 y 2010  
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con base en los censos de las décadas de 2000 y 2010.

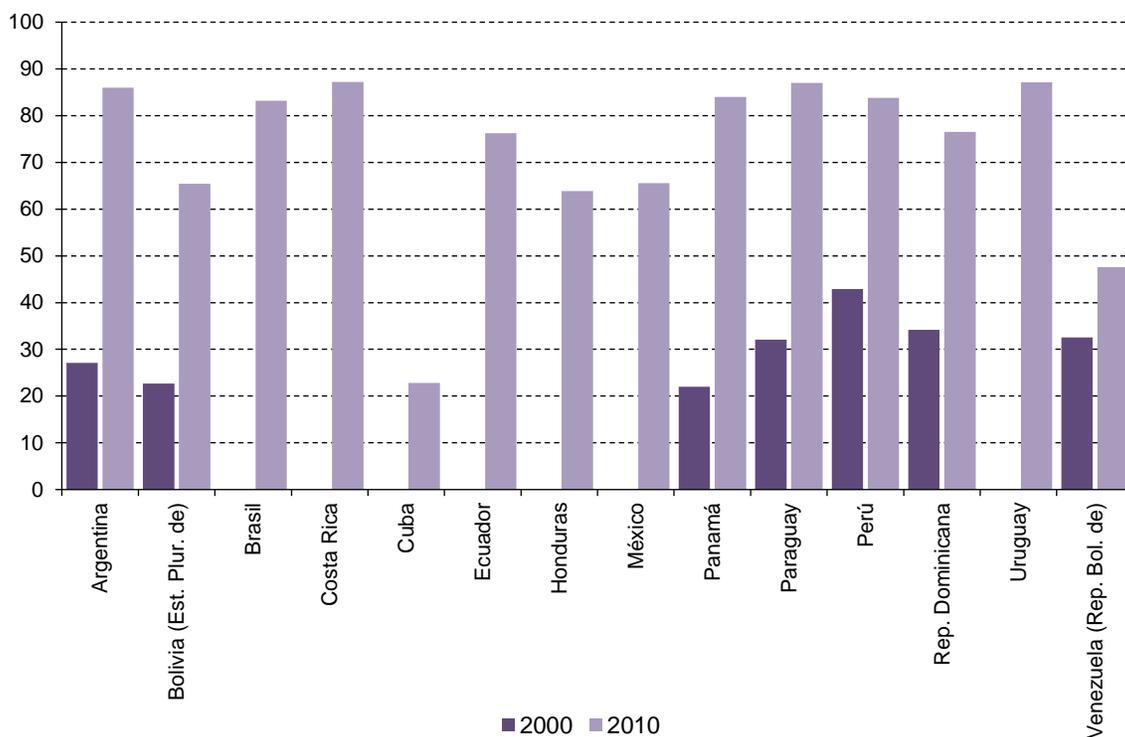
Gráfico 4  
América Latina: tendencia en tenencia de televisión, censo de las décadas de 2000 y 2010  
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con base en los censos de las décadas de 2000 y 2010.

A su vez, llama la atención la incorporación de la pregunta sobre telefonía móvil, la cual muestra una penetración considerable tanto en el número de países que preguntaron por este bien (véase el gráfico 5) —de siete a catorce países en una década— como en el grado de penetración que presentan los hogares, que salto a más de 60%. Sin duda la tendencia es al aumento de tenencia de este bien. La Argentina aumentó en 59%, el Estado Plurinacional de Bolivia aumentó en un 42%, Panamá en un 62%, el Paraguay en un 54%, el Perú en un 41%, República Dominicana en un 42% y la República Bolivariana de Venezuela en un 15%.

Gráfico 5  
América Latina: variación en la penetración de la tenencia de teléfono móvil, censos de las décadas 2000 y 2010  
(En porcentajes)

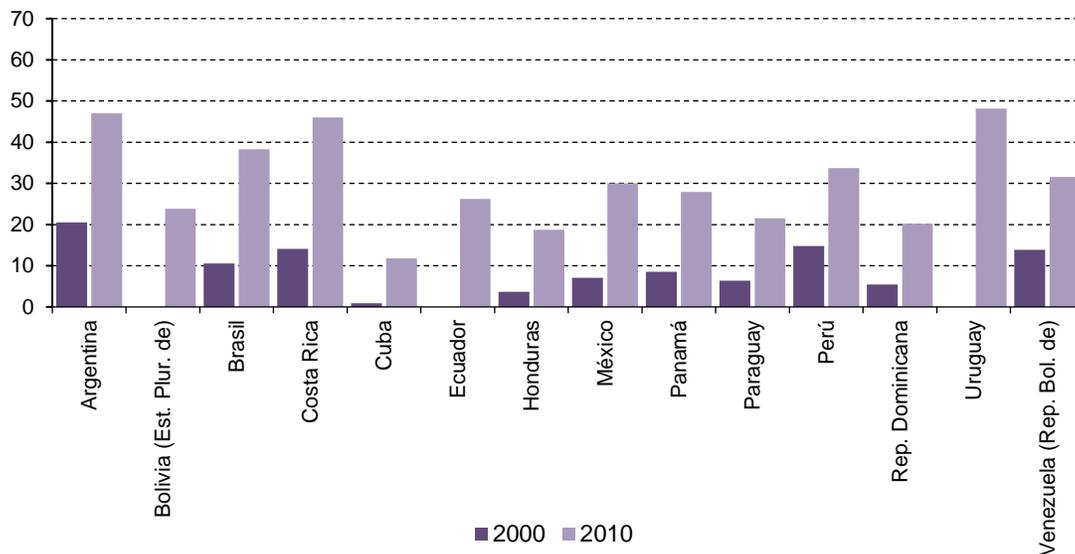


Fuente: Elaboración propia con base en los censos de las décadas de 2000 y 2010.

En cuanto a la tenencia de computadora (véase el gráfico 6) se aprecia un aumento en el número de países que preguntaron, ya que de 11 que consultaron en la década de 2000 aumentó a 14 en la década de 2010. También se aprecia un aumento en la penetración de este bien en los hogares de todos los países, de no superar 20% en la década de 2000 a incluso alcanzar 50% en algunos países en la década de 2010. Es decir, la penetración de este bien TIC no fue tan significativo como el de la telefonía móvil, en la década de 2000 un 10% de los hogares tenía computadora y en la década de 2010 aumentó a un 30% de hogares en promedio, es decir, en una década solo aumentó en 20 puntos porcentuales.

Gráfico 6

América Latina: variación en la penetración de la tenencia de computadora, censos de las décadas de 2000 y 2010  
(En porcentajes)

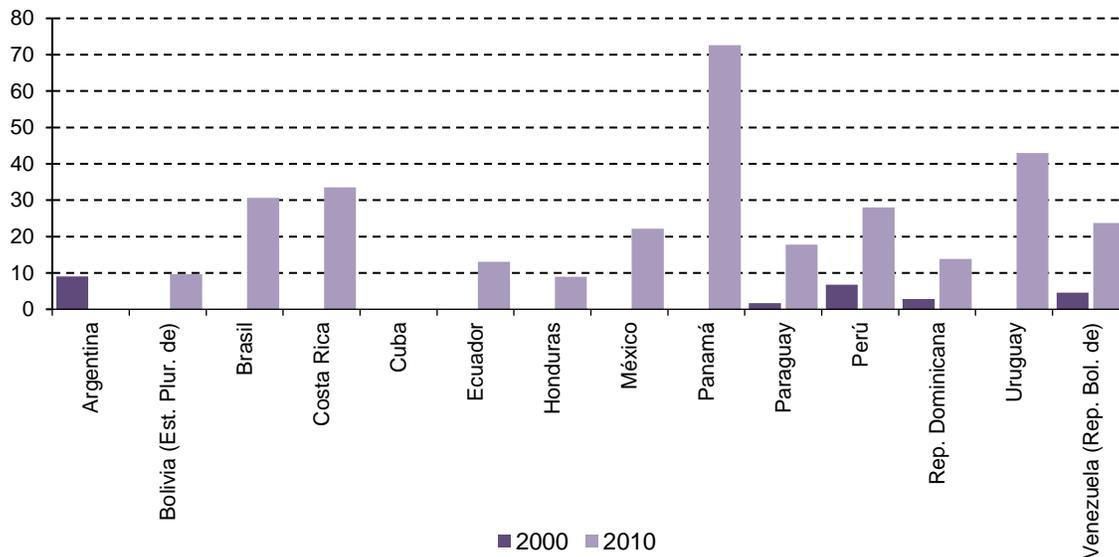


Fuente: Elaboración propia con base en los censos de las décadas de 2000 y 2010.

Respecto al acceso a Internet (véase el gráfico 7), los países ya la incorporaron en esta década a nivel de hogar. Siendo un bien que requiere de una mayor inversión pública y privada para su acceso, no es de acceso masivo y muestra una variabilidad en su penetración según el país, observándose que menos del 30% de los hogares tienen acceso a Internet. Cabe destacar a Panamá y el Uruguay, con 72% y 42% de los hogares con acceso a Internet, respectivamente.

Gráfico 7

América Latina: variación en la penetración de la tenencia de Internet, censos de las décadas de 2000 y 2010  
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con base en los censos de las décadas de 2000 y 2010.

Los datos censales permiten un acercamiento de gran relevancia, aunque limitado, al conocimiento del grado de penetración de los bienes y servicios relacionados con las TICs en los hogares. Una de las mayores utilidades de los datos censales es la posibilidad de desagregación sociodemográfica, sociocultural y territorial. Por ejemplo, se pueden analizar las brechas de acceso a las TICs entre áreas urbanas y rurales, según el nivel educativo del jefe de hogar, el grupo socioeconómico al que pertenece el hogar y las características sociodemográficas de sus miembros, entre otras variables. Al respecto, la brecha urbano-rural en la tenencia de radio y televisión en los países de la región muestran mínimas deferencias, a excepción del Perú, que destaca por su disparidad urbano-rural en todos los bienes TICs. En materia de telefonía móvil también las brechas son menores que las registradas en telefonía fija. Con respecto al acceso a la computadora y conexión a Internet, existe una prevalencia en los hogares urbanos. Se hace evidente la existencia de un perfil de predominancia urbana en la tenencia de estos dos bienes.

## 7. Principales hallazgos: penetración de bienes TICs a nivel de personas

Si bien todos los países que realizaron censo en la década 2010 introdujeron preguntas sobre las TICs a nivel de hogar, solo cuatro de ellos lo hicieron a nivel de personas siguiendo las sugerencias de las Naciones Unidas, a saber, la Argentina, Costa Rica, el Ecuador y Honduras.

Cuadro 6  
América Latina: preguntas sobre uso de celular, computadora e Internet a nivel de persona, censos de la década de 2010

País y año censal	Pregunta	Opciones de respuesta	Dirigida a:
Argentina 2010	¿Utiliza computadora?	Sí / No	Personas de 3 o más años
Costa Rica 2011	¿En los últimos 3 meses (nombre) ha usado ...	celular?  Sí   No  computadora?  Sí   No  Internet?  Sí   No	Personas de 5 o más años
Ecuador 2010	¿En los últimos seis meses (...) ha utilizado:	Teléfono celular?  Sí   No  Internet?  Sí   No  Computadora?  Sí   No	Personas de 5 o más años
Guatemala 2018	En los últimos tres meses, ¿ha usado:	Celular?  Sí   No  Computadora?  Sí   No  Internet?  Sí   No	Personas de 7 o más años
Paraguay 2012	¿En los últimos 3 meses ... [Nombre] ... ha usado ... (Puede registrar más de una respuesta)	teléfono celular? / computadora? / internet? / ninguna de las anteriores?	Personas de 5 o más años

Fuente: Elaboración propia con base en los censos de las décadas de 2010.

Las preguntas a nivel de persona se centraron en el uso de celular, computadora e Internet<sup>29</sup>. Además, las preguntas fueron dirigidas a un público objetivo (utilizando un filtro de edad) y en un período determinado (en los últimos 3 o 6 meses) de uso del bien. Honduras, en su censo de 2013, innovó preguntando por la tenencia de celular y de correo electrónico.

<sup>29</sup> En el censo 2018 de Guatemala se preguntó a nivel de persona, pero los resultados estarán disponibles en el 2019. En el censo 2012 de Paraguay se realizó la pregunta, pero los resultados no están disponibles.

Cuadro 7  
América latina: porcentaje de población de 5 años y más que usa computador, celular e Internet, censos de la década 2010

Computador	5-11 años	12-29 años	30-59 años	60-más años	Total país
Argentina	55,7	69,7	50,5	17,5	52,2
Costa Rica	54,6	63,5	43,1	14,7	48,7
Ecuador	32,6	43,1	25,7	7,2	31,4
Celular	5-11 años	12-29 años	30-59 años	60-más años	Total país
Costa Rica	39,2	85,5	79,3	40,0	72,1
Ecuador	13,9	65,4	68,8	33,5	54,7
Honduras (tienen)		57,3	76,0	51,8	63,8
Internet	5-11 años	12-29 años	30-59 años	60-más años	Total país
Costa Rica	43,2	61,3	40,7	13,7	45,4
Ecuador	16,2	37,7	21,5	6,0	25,0

Fuente: Elaboración propia con base en los censos de la década 2010.

Cuadro 8  
Honduras: preguntas por tenencia de bienes TICs a nivel de persona, censo de 2013

Tenencia de celular			
País y año censal	Pregunta	Opciones de respuesta	Dirigida a:
Honduras 2013	¿Tiene celular (nombre)?	Sí / No	Personas de 12 o más años
Tenencia de correo electrónico			
País y año censal	Pregunta	Opciones de respuesta	Dirigida a:
Honduras 2013	¿Tiene correo electrónico (nombre)?	Sí / No	Personas de 12 o más años

Fuente: Elaboración propia con base en el cuestionario del censo de Honduras de 2013.

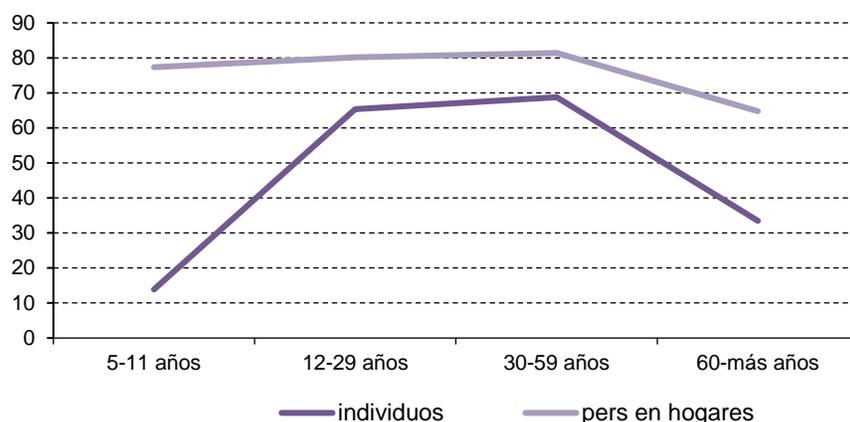
Se desprende del cuadro 7 que existe un sesgo etario en el uso de las TICs cuando se mide a nivel de persona. Es así como la mayor proporción de población usando computadora recae en el rango etario de 12 a 29 años y el menor porcentaje en las personas de 50 años y más. Se observa un gran porcentaje de penetración en el uso de celular entre los 12 y 59 años en ambos países. Con respecto al uso de Internet también se observa un sesgo etario predominando el rango de 12 a 29 años. A su vez, Costa Rica presenta porcentajes mayores a Ecuador, siendo la penetración mucho mayor a nivel país (45%) en comparación con Ecuador (25%).

Con respecto al uso de celular, solo Costa Rica y el Ecuador preguntaron su uso a nivel de persona y Honduras preguntó por la tenencia de celular en vez de uso.

Ahora bien, es interesante revisar la relación entre preguntar por el uso o tenencia de un bien a nivel de persona y por la tenencia del bien a nivel de hogar. Como ejemplo, ilustramos aquí la relación entre estos parámetros para el Ecuador y Costa Rica, midiendo el uso de celular a nivel de persona y contrarrestándolo con las personas que viven en hogares con tenencia de celular. En ambos países se observa que el uso personal del celular es menor en relación con las personas que viven en hogares donde se tiene celular, especialmente entre los rangos etarios de niños y adultos mayores, donde hay población que no usa celular pero que es contabilizada de todas formas al medirse el bien a nivel de hogar.

Gráfico 8

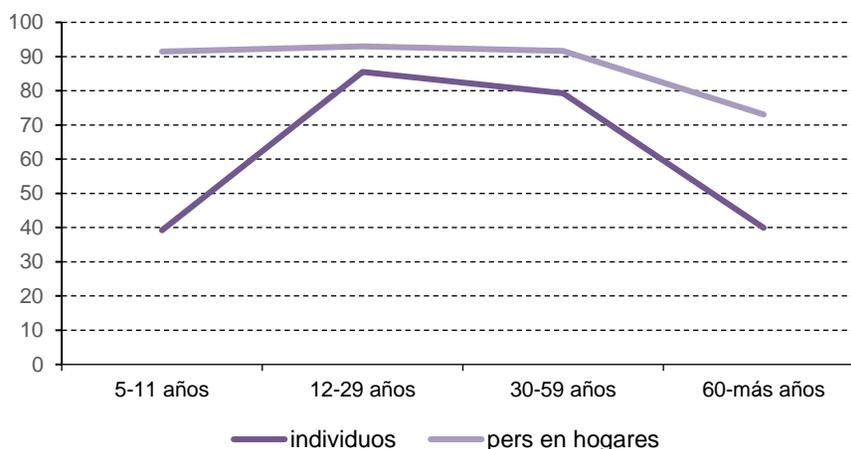
Ecuador: relación entre el porcentaje de personas que usan celular y el porcentaje de personas que viven en hogares que tienen celular por rango etario, censo de 2010



Fuente: Elaboración propia con base en el censo del Ecuador de 2010.

Gráfico 9

Costa Rica: relación entre el porcentaje de personas que usan celular y el porcentaje de personas que viven en hogares que tienen celular por rango etario, censo de 2011

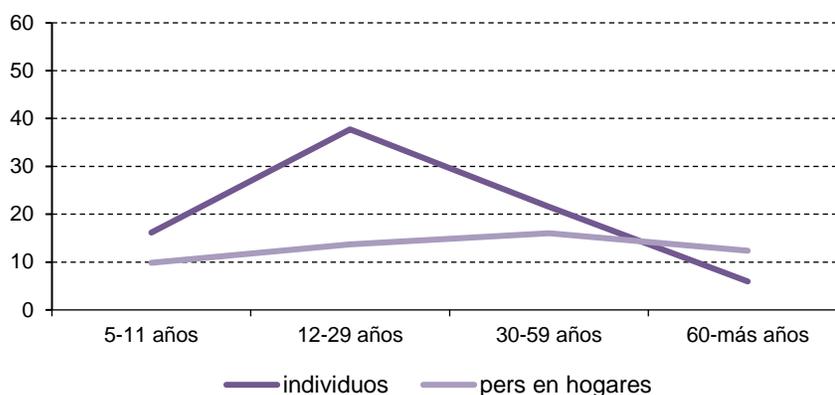


Fuente: Elaboración propia con base en el censo de Costa Rica de 2011.

En relación con el uso de Internet se observa lo contrario al uso de celular evidenciándose una mayor proporción de individuos que usan Internet que de personas que viven en hogares con línea de Internet, ya que la pregunta a nivel de individuos se refiere a uso y a nivel de hogar se refiere a tenencia. Como es muy posible que se utilice Internet tanto en el hogar como fuera del hogar, la respuesta afirmativa va a ser mayor en la pregunta a nivel de individuos que en la pregunta a nivel de hogar.

Gráfico 10

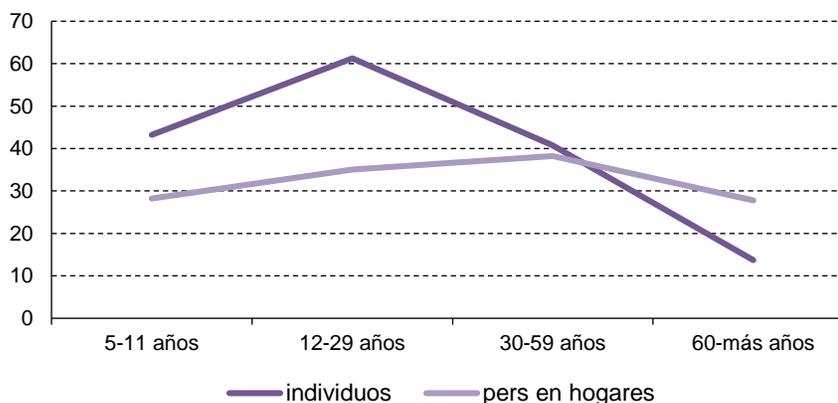
Ecuador: relación entre el porcentaje de personas que usan Internet y el porcentaje de personas que viven en hogares que tienen Internet por rango etario, censo de 2010



Fuente: Elaboración propia con base en el censo del Ecuador de 2010.

Gráfico 11

Costa Rica: relación entre el porcentaje de personas que usan Internet y el porcentaje de personas que viven en hogares que tienen Internet por rango etario, censo de 2011



Fuente: Elaboración propia con base en el censo de Costa Rica de 2011.

Al diseñar las preguntas sobre TICs se debe diferenciar entre dos puntos de vista distintos a saber i) la tenencia de dispositivos TICs para los hogares; y ii) el acceso y uso de dispositivos TICs por parte de los individuos del hogar. La distinción es importante, ya que los hogares no necesitan tener el servicio, sin embargo, las personas pueden acceder al bien, por ejemplo, a computadoras personales e Internet a través de la escuela o la universidad, centros de acceso público u otros lugares. De esta manera, se evidencia que la medición a nivel de personas tiene más relevancia para medir la penetración de un bien o servicio TICs, especialmente, de las nuevas tecnologías que son utilizadas en forma individual como son el celular y el computador. Por ende, se sugiere seguir las recomendaciones del CELADE y que los países interesados en recopilar información sobre el uso de las TICs, en particular de computadora, celular e Internet deberían incluir el tema de preguntas relevantes en la sección de personas, como sugiere el CELADE.

La justificación para adoptar cualquiera de los puntos de vista o incluso una combinación de ambos no es solo técnica, sino que se basa más en las condiciones prevalecientes en la sociedad, en el costo y en cómo se utilizará la información para caracterizar el perfil socioeconómico de los hogares de un país. Las estadísticas de uso, incluida la frecuencia de uso y el rango de actividades realizadas se obtienen preferiblemente mediante encuestas de hogares.

## 8. Conclusiones y recomendaciones

Destacamos aquí algunos aspectos seleccionados que se derivan de este panorama regional:

- 1) Las preguntas que se realizan a nivel de hogar apuntan principalmente a medir la penetración de un bien o servicio TICs en los hogares.
- 2) La penetración de bienes o servicios TICs se mide a través de la disponibilidad o tenencia de estos. En este sentido, todos los países que realizaron censo siguen los ítems que sugiere las Naciones Unidas, excepto aquel punto que se refiere a acceso a Internet en lugares fuera del hogar.
- 3) Dada la importancia que adquiere la telefonía móvil en la actualidad, se recomienda evaluar la posibilidad de incluir un ítem a nivel de hogar que se refiera a la medición de cobertura o existencia de señal para la telefonía móvil.
- 4) Entre las recomendaciones de las Naciones Unidas está ausente la medición de accesibilidad y uso a nivel de personas. Para este fin, las Naciones Unidas sugiere utilizar otros instrumentos como las encuestas.
- 5) Sin embargo, CELADE incorpora la recomendación de medir uso de bienes y servicios TICs a nivel de personas, específicamente uso de celular y de Internet.
- 6) Con respecto al uso de bienes y servicios TICs a nivel de persona las preguntas fueron muy limitadas por parte de los 15 países:
  - Solo tres países preguntaron por uso de celular,
  - Solo tres países preguntaron por uso de computadora,
  - Solo dos países preguntaron por uso de Internet,
  - Un país innovó y preguntó por tenencia de celular y de correo electrónico a nivel de persona.
- 7) Costa Rica 2011 innovó y agregó una pregunta para registrar la cantidad de móviles que tiene el hogar y otra específicamente para registrar el número de teléfono del hogar.
- 8) Comparando los resultados a nivel de persona y a nivel de hogar (aun cuando se entiende que miden cosas distintas: penetración Vs. uso), claramente resulta más útil la medición a nivel de personas cuando se trata de visualizar desigualdades sociales y geográficas, que a nivel de hogar se desdibujan.
- 9) Dado que el acceso y uso a TICs está incluido explícitamente en la Agenda 2030 y que se han definido varios indicadores para el seguimiento de las metas (en particular la meta 17.8 y el indicador 17.8.1 Proporción de personas que utilizan Internet), se recomienda la inclusión de preguntas a nivel de persona.

## Bibliografía

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2008a), La sociedad de la información en América Latina y el Caribe: desarrollo de las tecnologías y tecnologías para el desarrollo. (LC/L.2860), Santiago.
- \_\_\_\_\_ (2008b), Características de los hogares con TIC en América Latina y el Caribe. Observatorio para la sociedad de la Información en Latinoamérica y el Caribe (OSILAC). LC/W.225.
- \_\_\_\_\_ (2007a), Patrones de penetración de los bienes y servicios TIC en los hogares de América Latina y el Caribe Análisis basado en datos de los Censos Nacionales de Población y Vivienda de la ronda 2000. Observatorio para la sociedad de la Información en Latinoamérica y el Caribe (OSILAC). LC/W.173.
- \_\_\_\_\_ (2007b), "Potencialidades y aplicaciones de los datos censales: una contribución a la explotación del Censo de Población y Vivienda de Nicaragua 2005", Serie Manuales, N° 56 (LC/L.2786-P), Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G 119. Santiago.
- Cristancho, C. (2010), Indicadores sobre acceso y a uso de TICs en censos. Seminario-Taller "Los censos de 2010 y las condiciones de vida", 7, 8 y 9 de junio 2010. Santiago.
- González, D y L. Ortiz (2011). La medición, a través de los censos de población y vivienda, del acceso y uso personal y desde el hogar a las tecnologías de la información y las comunicaciones. Notas de Población N 92, pg. 47. N° de venta: S.11.II.G.54.
- Naciones Unidas (2017), Principles and recommendations for Population and Housing Censuses. Rev. 3, Series M, N° 67/Rev.3 (ST/ESA/STAT/SER.M/67/Rev.3), Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas.
- \_\_\_\_\_ (2008), Principles and recommendations for Population and Housing Censuses. Revisión 2, Series M, N° 67/Rev.2 (ST/ESA/STAT/SER.M/67/Rev.2), Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.07.XVII.8.

## B. Las tecnologías de la información y la comunicación (TICs) y los censos de población y viviendas

*Mirian Llano*<sup>30</sup>

### 1. Antecedentes de los censos nacionales

Paraguay ha realizado hasta la fecha un total de siete censos nacionales de población y viviendas técnicamente comparables, en 1950, 1962, 1972, 1982, 1992, 2002 y el último en 2012. Este último operativo censal fue un censo de derecho, a diferencia de los anteriores que fueron censos de hecho.

### 2. Importancia de los censos como fuente de medición de las tecnologías de la información y la comunicación

Los censos de población y viviendas constituyen una herramienta necesaria y una fuente de datos amplia e importante a nivel nacional proporcionando información a niveles geográficos menores acerca de las viviendas, los hogares y las personas. Además, los cuestionarios censales permiten incorporar preguntas sobre determinados temas emergentes, tal como las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs).

---

<sup>30</sup> Jefa del Departamento de Demografía, DGEEC de Paraguay.

Otra ventaja de los resultados censales es que permiten relacionar determinada información con otras características de las viviendas, los hogares y las personas. De igual manera, los resultados dan respuestas para cubrir necesidades de información para reportes de indicadores nacionales e internacionales tales como el Plan Nacional 2030<sup>31</sup> y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, así como demandas de datos de usuarios.

El Plan Nacional 2030 contempla como un aspecto importante para los grupos en situación de vulnerabilidad su capacidad de acceso a la información y al conocimiento en especial a través del uso de las TICs.

Mientras que los Objetivos de Desarrollo Sostenible, específicamente el indicador 4.4.1 registra la proporción de jóvenes y adultos con conocimientos de tecnología de la información y las comunicaciones, desglosada por tipo de conocimiento técnico.<sup>32</sup>

### **3. Preguntas para captar datos sobre TICs en el Paraguay**

Las preguntas sobre TICs en los censos ejecutados en el Paraguay consistieron en dos tipos: una consulta sobre la tenencia de TICs en los hogares; y otra pregunta sobre el uso de TICs por parte de los miembros del hogar.

Para ambos casos se consideró los bienes del hogar que reflejan el acceso a la información y su almacenamiento, así como a la comunicación, tanto en la recepción como en el envío de información<sup>33</sup>. A continuación, se presenta un recuento histórico de los operativos censales diferenciando entre preguntas sobre la tenencia de TICs en los hogares y el uso de las TICs por parte de los miembros del hogar.

La tenencia de TICs en los hogares tiene mayor experiencia dentro de los cuestionarios censales, es así que desde 1962 se consulta por primera vez en la boleta censal por la posesión de radio a nivel de vivienda. Posterior a eso en los censos de 1972 y 1982 se consulta en el módulo de hogares por la tenencia de radio y televisión, logrando en el operativo de 1992 agregar a la lista de categorías de respuesta el teléfono.

En el año 2002 el cuestionario censal contempló varias incorporaciones según las recomendaciones internacionales en relación a la tenencia de bienes TICs dentro del hogar tales como: televisor, radio, teléfono fijo, celular, antena parabólica, TV cable, computadora y computadora conectada a la Internet.

En el censo de 2012 se conservaron las mismas categorías que en el censo anterior pero con algunas modificaciones en las denominaciones, tales como celular por teléfono celular y computadora conectada a Internet por conexión a Internet<sup>34</sup>.

---

<sup>31</sup> Plan Nacional de Paraguay 2030: <http://www.stp.gov.py/pnd/wp-content/uploads/2014/12/pnd2030.pdf>.

<sup>32</sup> Para este indicador actualmente se utiliza información proveniente de la Encuesta Permanente de Hogares Continua.

<sup>33</sup> Cabe tener en cuenta como una limitación de la información que solo se registró la existencia de los equipos y no así la cantidad.

<sup>34</sup> Se marca las opciones que declare el entrevistado. No se asume las respuestas con la simple observación de las condiciones de los equipos del hogar censado, para evitar incluir algún equipo que no funciona. Se considerará que el hogar tiene alguno de los equipos si al momento del censo está funcionando, o está en proceso de reparación.

Cuadro 1  
Paraguay: resumen de las categorías incluidas en la pregunta sobre tenencia de TICs  
a nivel de vivienda u hogar, censos de 1950, 1962, 1972, 1982, 1992, 2002 y 2012

Tenencia	Operativo censal						
	2012	2002	1992	1982	1972	1962	1950
Radio	x		x	x	x	x	
Televisión	x	x	x	x	x		
Línea de teléfono fijo	x	x	x				
Teléfono celular	x	x					
Antena parabólica	x	x					
Televisión por cable	x	x					
Computadora	x	x					
Conexión a internet	x	x					

Fuente: DGEEC. Elaboración propia con base en los cuestionarios censales del Paraguay de 1950, 1962, 1972, 1982, 1992, 2002 y 2012.

Imagen 1  
Paraguay: preguntas y categorías de respuesta sobre TICs a nivel de vivienda u hogar,  
censos de 1950, 1962, 1972, 1982, 1992, 2002 y 2012

1950	1962	1972	1982																																																													
<b>Datos de la vivienda</b>	<b>Datos de la vivienda</b>	<b>Datos del hogar</b>	<b>Datos de la vivienda y del hogar</b>																																																													
No investigado	<b>XII. Equipo doméstico</b> Radio <table border="1"><tr><td>1</td><td>Tiene</td></tr><tr><td>2</td><td>No tiene</td></tr></table> Máquina de coser <table border="1"><tr><td>1</td><td>Tiene</td></tr><tr><td>2</td><td>No tiene</td></tr></table>	1	Tiene	2	No tiene	1	Tiene	2	No tiene	<b>10. Equipos domésticos</b> Radio tiene <table border="1"><tr><td>1</td><td>no tiene</td><td>2</td></tr></table> Televisión tiene <table border="1"><tr><td>1</td><td>no tiene</td><td>2</td></tr></table> Heladera tiene <table border="1"><tr><td>1</td><td>no tiene</td><td>2</td></tr></table> Máquina de coser tiene <table border="1"><tr><td>1</td><td>no tiene</td><td>2</td></tr></table>	1	no tiene	2	<b>9. Equipos domésticos</b> <b>¿En esta vivienda tiene?</b> Radio <table border="1"><tr><td>1</td></tr></table> Televisión <table border="1"><tr><td>2</td></tr></table> Máquina de coser <table border="1"><tr><td>3</td></tr></table> Heladera <table border="1"><tr><td>4</td></tr></table> Cocina a gas <table border="1"><tr><td>5</td></tr></table> Lavarropa <table border="1"><tr><td>6</td></tr></table>	1	2	3	4	5	6																																												
1	Tiene																																																															
2	No tiene																																																															
1	Tiene																																																															
2	No tiene																																																															
1	no tiene	2																																																														
1	no tiene	2																																																														
1	no tiene	2																																																														
1	no tiene	2																																																														
1																																																																
2																																																																
3																																																																
4																																																																
5																																																																
6																																																																
<b>1992</b>	<b>2002</b>	<b>2012</b>																																																														
<b>Datos del hogar</b>	<b>Datos del hogar</b>	<b>Datos del hogar y mortalidad</b>																																																														
<b>22. Este hogar tiene...</b> Si No Radio <table border="1"><tr><td>1</td><td>0</td></tr></table> Máquina de coser <table border="1"><tr><td>2</td><td>0</td></tr></table> Heladera <table border="1"><tr><td>3</td><td>0</td></tr></table> Televisor <table border="1"><tr><td>4</td><td>0</td></tr></table> Máquina lavarropa <table border="1"><tr><td>5</td><td>0</td></tr></table> Acondicionador de aire <table border="1"><tr><td>6</td><td>0</td></tr></table> Ducha eléctrica <table border="1"><tr><td>7</td><td>0</td></tr></table> Termocalefón <table border="1"><tr><td>8</td><td>0</td></tr></table> Teléfono <table border="1"><tr><td>9</td><td>0</td></tr></table> Automóvil o Camioneta <table border="1"><tr><td>1</td><td>0</td></tr></table> Moto <table border="1"><tr><td>2</td><td>0</td></tr></table> Bicicleta <table border="1"><tr><td>3</td><td>0</td></tr></table> Caballo <table border="1"><tr><td>4</td><td>0</td></tr></table> Carro, Carreta o Carrito <table border="1"><tr><td>5</td><td>0</td></tr></table>	1	0	2	0	3	0	4	0	5	0	6	0	7	0	8	0	9	0	1	0	2	0	3	0	4	0	5	0	<b>17. ¿Este hogar tiene...</b> televisor? <table border="1"><tr><td>1</td></tr></table> heladera? <table border="1"><tr><td>2</td></tr></table> línea de teléfono fijo? <table border="1"><tr><td>3</td></tr></table> celular? <table border="1"><tr><td>4</td></tr></table> máquina lavarropa? <table border="1"><tr><td>5</td></tr></table> video / DVD? <table border="1"><tr><td>6</td></tr></table> termocalefón? <table border="1"><tr><td>7</td></tr></table> acondicionador de aire? <table border="1"><tr><td>8</td></tr></table> automóvil o camioneta? <table border="1"><tr><td>9</td></tr></table> moto? <table border="1"><tr><td>10</td></tr></table> antena parabólica? <table border="1"><tr><td>11</td></tr></table> TV cable? <table border="1"><tr><td>12</td></tr></table> horno microondas? <table border="1"><tr><td>13</td></tr></table> computadora? <table border="1"><tr><td>14</td></tr></table> computadora conectada a internet? <table border="1"><tr><td>15</td></tr></table> no tiene ninguno de estos bienes <table border="1"><tr><td>16</td></tr></table>	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	<b>16. ¿Este hogar tiene... (Puede registrar más de una respuesta)</b> radio? <table border="1"><tr><td>1</td></tr></table> televisor? <table border="1"><tr><td>2</td></tr></table> heladera? <table border="1"><tr><td>3</td></tr></table> línea de teléfono fijo? <table border="1"><tr><td>4</td></tr></table> teléfono celular <table border="1"><tr><td>5</td></tr></table> lavarropa? <table border="1"><tr><td>6</td></tr></table> video / DVD? <table border="1"><tr><td>7</td></tr></table> termocalefón? <table border="1"><tr><td>8</td></tr></table> ducha eléctrica? <table border="1"><tr><td>9</td></tr></table> acondicionador de aire? <table border="1"><tr><td>10</td></tr></table> automóvil o camioneta? <table border="1"><tr><td>11</td></tr></table> moto? <table border="1"><tr><td>12</td></tr></table> antena parabólica? <table border="1"><tr><td>13</td></tr></table> TV cable? <table border="1"><tr><td>14</td></tr></table> horno microondas? <table border="1"><tr><td>15</td></tr></table> computadora? <table border="1"><tr><td>16</td></tr></table> conexión a internet? <table border="1"><tr><td>17</td></tr></table> no tiene ninguno de estos bienes <table border="1"><tr><td>18</td></tr></table>	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
1	0																																																															
2	0																																																															
3	0																																																															
4	0																																																															
5	0																																																															
6	0																																																															
7	0																																																															
8	0																																																															
9	0																																																															
1	0																																																															
2	0																																																															
3	0																																																															
4	0																																																															
5	0																																																															
1																																																																
2																																																																
3																																																																
4																																																																
5																																																																
6																																																																
7																																																																
8																																																																
9																																																																
10																																																																
11																																																																
12																																																																
13																																																																
14																																																																
15																																																																
16																																																																
1																																																																
2																																																																
3																																																																
4																																																																
5																																																																
6																																																																
7																																																																
8																																																																
9																																																																
10																																																																
11																																																																
12																																																																
13																																																																
14																																																																
15																																																																
16																																																																
17																																																																
18																																																																

Fuente: Cuestionarios censales del Paraguay de 1950, 1962, 1972, 1982, 1992, 2002 y 2012.

Imagen 2

Paraguay: histórico de preguntas y categorías de respuesta sobre TIC a nivel de persona,  
Censos Nacionales de Población y Viviendas 1950 – 2012

1950, 1962, 1972, 1982, 1992 y 2002	2012								
Datos de la población	Migración, educación y TICs (Para personas de 5 años y más de edad)								
No investigado	23. ¿En los últimos 3 meses ...[Nombre]... ha usado... <i>(Puede registrar más de una respuesta)</i>								
	<table> <tr> <td>teléfono celular?</td> <td>1</td> </tr> <tr> <td>computadora?</td> <td>2</td> </tr> <tr> <td>Internet</td> <td>3</td> </tr> <tr> <td>ninguna de las anteriores?</td> <td>4</td> </tr> </table>	teléfono celular?	1	computadora?	2	Internet	3	ninguna de las anteriores?	4
teléfono celular?	1								
computadora?	2								
Internet	3								
ninguna de las anteriores?	4								

Fuente: Cuestionarios censales del Paraguay de 1950, 1962, 1972, 1982, 1992, 2002 y 2012.

Las últimas incorporaciones realizadas en el cuestionario censal de 2012 se basan en las recomendaciones internacionales propuestas:

35. Disponibilidad de sistemas de tecnología de la información y de las comunicaciones (tema básico)

2.543. La importancia de la disponibilidad de sistemas de tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) está aumentando de forma significativa en la sociedad actual. Estos sistemas prestan una serie de servicios que están transformando la estructura y la pauta de los grandes fenómenos sociales y económicos. El censo de habitación ofrece una oportunidad singular de evaluar la disponibilidad de estos sistemas en los hogares. La gama de temas incluidos debería ser lo bastante amplia para que se pueda comprender el lugar de los TIC en el hogar, para que esa información se pueda utilizar en las actividades de planificación del gobierno y del sector privado de manera que permita una prestación más amplia y mejorada de servicios, y para evaluar su impacto en la sociedad. La clasificación recomendada es la siguiente:

1. hogares que tienen radio
2. hogares que tienen televisor
3. hogares que tienen teléfono de línea fija
4. hogares que tienen teléfono(s) celular(es)
5. hogares que tienen computadora(s) personal(es)
6. hogares que tienen acceso a Internet desde casa
7. hogares que tienen acceso a Internet desde otro lugar
8. hogares que no tienen acceso a Internet" (Naciones Unidas, 2010, págs. 230-231).

Por otro lado, la consulta de uso de las TICs por parte de los miembros del hogar recién fue incorporada en la boleta del último operativo censal, en 2012. Esta pregunta estaba dirigida a personas de cinco años y más de edad. Así, se averiguó el volumen de población que utiliza las tecnologías de la información y la comunicación, específicamente el teléfono celular, la

computadora y el Internet, con independencia del lugar de uso —ya sea dentro o fuera de la vivienda— al menos una vez durante los últimos tres meses<sup>35</sup>.

#### 4. Disponibilidad de datos sobre TICs - Algunos resultados

Se presenta el análisis de las informaciones referentes a la tenencia y uso de las TICs por parte de los hogares y las personas con base en datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 2012, considerando que contempla un listado —un tanto más completo— sobre la tenencia electrodomésticos y equipos asociados a la medición de TICs.

Cuadro 2  
Paraguay: porcentaje de hogares particulares con acceso a TICs, según área y departamento, 2012

Área/ Departamento	Total de hogares particulares	Porcentaje de hogares particulares con:							
		Radio	Televisor	Teléfono Fijo	Teléfono celular	Antena parabólica	TV cable	Computadora	Computadora conectada a internet
Total	1 232 496	82,2	88,0	16,2	87,0	10,4	20,2	21,4	17,7
Área Urbana	741 455	84,9	94,5	25,5	91,0	10,6	31,0	31,5	26,6
Área Rural	491 041	78,0	78,2	2,1	81,0	10,0	3,9	6,3	4,2
Asunción	98 736	87,2	95,7	48,4	91,0	8,4	49,6	47,7	43,1
Concepción	42 638	80,5	79,8	8,0	83,2	10,8	13,4	11,9	9,2
San Pedro	78 742	76,2	75,6	4,6	81,6	12,6	7,2	6,4	4,3
Cordillera	59.979	82,9	89,8	12,1	84,8	7,3	13,9	14,4	9,8
Guaira	44 708	78,4	88,1	11,6	85,3	9,3	10,4	14,6	11,4
Caaguazú	98 251	77,3	83,3	6,6	82,7	7,9	11,4	10,5	7,8
Caazapá	33 955	78,7	79,6	5,0	82,1	7,9	5,7	7,3	5,4
Itapúa	109 604	81,3	87,6	8,9	87,3	10,7	22,2	19,4	16,0
Misiones	26 460	84,3	87,4	16,4	83,0	9,1	30,8	18,7	14,4
Paraguarí	50 823	83,5	86,4	10,3	83,8	6,5	10,2	10,8	7,8
Alto Paraná	130 429	80,4	90,8	11,0	89,9	17,8	19,9	23,4	19,7
Central	330 469	86,7	96,0	23,6	92,0	7,6	23,8	29,5	24,7
Ñeembucú	21 854	89,4	86,9	16,2	87,8	14,1	15,9	18,2	13,3
Amambay	27 047	82,3	80,7	10,0	83,4	13,3	25,5	18,1	15,2
Canindeyú	38 197	74,7	73,5	4,7	79,2	21,0	10,8	10,4	8,3
Pte. Hayes	23 586	72,3	68,2	10,0	76,6	8,8	10,9	12,2	9,5
Boquerón	13 112	71,4	60,2	15,0	75,6	18,4	17,3	23,9	19,1
Alto Paraguay	3 906	74,1	67,2	5,5	76,5	19,9	15,3	8,3	7,3

Fuente: STP/DGEEC. Censo Nacional de Población y Viviendas, 2012.

Nota: El Censo Nacional tuvo una cobertura de viviendas del 87,1%, que resulta de la relación de la cantidad de viviendas censadas en el 2012 respecto a la cantidad de viviendas pre-censadas (1.223.165 y 1.404.121 viviendas, respectivamente). Para Asunción la cobertura fue del 75,0%; y los departamentos: Concepción 93,3%; San Pedro 92,3%; Cordillera 95,5%; Guairá 96,9%; Caaguazú 93,7%; Caazapá 92,7%; Itapúa 92,0%; Misiones 92,1%; Paraguarí 95,2%; Alto Paraná 78,9%; Central 85,0%; Ñeembucú 93,7%; Amambay 78,2%; Canindeyú 84,5%; Presidente Hayes 92,2%; Boquerón 93,9% y Alto Paraguay 93,7%.

<sup>35</sup> Se refiere a los tres últimos meses completos anteriores al mes de la entrevista.

La información resultante del censo de 2012 señala que el 88% de los hogares cuenta con televisor, el 87% de los hogares tiene al menos un teléfono celular, siendo esta la vía de comunicación más amplia en relación al teléfono fijo, que solo posee el 16,2% de los hogares. Por su parte, se observa la importancia de la radio, que es empleada por el 82,2% de los hogares.

En cuanto a la utilización de computadoras en los hogares, se observa que de cada 100 hogares, solo 21 disponen de computadoras, mientras que en menor medida se encuentra TV Cable (20,2%), conexión a Internet (17,7%) y solo 10,4% de los hogares reportaron que tiene antenas parabólicas.

Como se mencionó, el cuestionario censal de 2012 contempló también la pregunta sobre uso de TICs dirigido a personas de cinco años y más de edad, el 77,8% de la población total afirmó que en los últimos tres meses utilizó el teléfono celular.

Con respecto al uso de computadora, de cada 100 personas de cinco años y más de edad, cerca de 25 personas la utilizaron. Mientras que 22,8% de la población de cinco años y más de edad afirmó usar Internet.

Cuadro 3  
Paraguay: porcentaje de población de 5 años y más de edad por uso de TICs,  
según área, sexo y grupo de edad, 2012

Área urbana - rural, sexo y grupos de edad	Población de 5 años y más <sup>a</sup>	Porcentaje de población de 5 años y más de edad que usa:		
		Teléfono celular	Computadora	Internet
Total	5 765 543	77,8	24,8	22,8
<b>Área</b>				
Urbana	3 519 956	81,3	35,3	33,0
Rural	2 245 587	72,4	8,2	6,7
<b>Sexo</b>				
Varón	2 907 732	78,3	24,5	22,5
Mujer	2 857 811	77,3	25,0	23,0
<b>Grupos de edad</b>				
5 a 14 años	1 367 121	43,5	19,9	16,3
15 a 29 años	1 846 622	92,9	36,5	34,7
30 a 59 años	2 021 047	90,9	22,4	20,9
60 y más años	530 753	63,8	5,4	4,8

Fuente: STP/DGEEC. Censo Nacional de Población y Viviendas, 2012.

<sup>a</sup> Cifras ajustadas con un factor de expansión calculado en base a las proyecciones de población según sexo y edad, para datos de población. Revisión 2015.

Nota: El Censo Nacional tuvo una cobertura poblacional aproximada del 74,4% a nivel nacional que resulta de comparar la población censada con la población estimada para 2012.

Al desagregar por sexo se verifica una brecha digital mínima, los hombres superan levemente a las mujeres en el uso de celular con 1,1 puntos porcentuales, mientras que las mujeres superan a los hombres en el uso de computadoras e Internet con 0,6 puntos porcentuales y 0,5 puntos porcentuales respectivamente.

La brecha digital por área de residencia muestra que el uso de TICs de la población de 5 años y más de edad en el área urbana supera al área rural en 27,1 puntos porcentuales en el uso de computadoras, 26,3 puntos porcentuales en el uso de Internet y 8,9 puntos porcentuales en el uso de teléfono celular<sup>36</sup>.

## Bibliografía

- DGEEC (Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos) (2016), Paraguay: Principales indicadores de viviendas, 2012. Total país. Área urbana-rural, Fernando de la Mora, Paraguay, Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos.
- Naciones Unidas (2010), Principios y recomendaciones para los censos de población y habitación. Revisión 2, Serie M, N° 67 (ST/ESA/STATSER.M/67/Rev.2), Nueva York, Publicación de las Naciones Unidas.
- STP (Secretaría Técnica de Planificación) (2014), Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030, Asunción, Secretaría Técnica de Planificación.

## C. Experiencia de Costa Rica en el acceso a tecnologías de la información y la comunicación (TICs)

*Sofía Mora*<sup>37</sup>  
*Eugenio Fuentes*<sup>38</sup>

### 1. Introducción

América Latina se encuentra inmersa en los actuales y vertiginosos cambios tecnológicos globales, aunque con desigualdades a lo interno de la región y de los mismos países. Los censos contribuyen en la captación y monitoreo de estos elementos, donde se evidencian brechas geográficas y socioeconómicas en diferentes poblaciones, lo cual varía por área geográfica, zona, edad, sexo, nivel de instrucción, entre otros.

Ante ello ha surgido la necesidad de adaptar los instrumentos censales a nuevas definiciones e intereses en cuanto a las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs).

Para la ronda 2010, Costa Rica, por medio del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), dio el salto de pasar de la tenencia de algunos artefactos a una mayor variedad (propia de la época) y, además, al uso de las TICs, una característica que trasciende a las viviendas.

La presente ponencia sistematiza la experiencia de Costa Rica en el abordaje de las TICs para la ronda de censos de 2000 y de 2010, e indica lo que se está realizando para la ronda 2020.

<sup>36</sup> Brecha geográfica: el acceso y uso a las TIC está muy influenciado por el territorio en donde reside el potencial usuario (Informe IDH 2001; OSILAC 2009).

<sup>37</sup> Socióloga, Proyecto Censos Nacionales, INEC Costa Rica.

<sup>38</sup> Sociólogo, Proyecto Censos Nacionales, INEC Costa Rica.

## 2. Importancia del tema en contexto costarricense

Históricamente Costa Rica ha invertido en educación y servicios de salud, de forma mancomunada con la ciencia y la tecnología de cada momento histórico. De ahí la importancia de tomar en consideración lo referente a la ciencia, tecnología y las telecomunicaciones (MICITT, 2015).

En 2015, el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT) publicó el Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación 2015-2021 (MICITT, 2015). En él se destaca que las TICs son fundamentales en la generación de espacios para disminuir la brecha digital y desarrollar el aprendizaje, el emprendimiento y el uso de servicios en línea, como fuerzas que impulsan el desarrollo social y económico (MICITT, 2015).

En procura de un gobierno electrónico, las TICs son un elemento de apoyo en la gestión pública (MICITT, 2015). Asimismo, son fundamentales para la implementación de los Centros Comunitarios Inteligentes y las ciudades digitales (MICITT, 2015, págs. 296-304 y 310-312).

Dentro de las políticas públicas vigentes en el país, el Ministerio de Educación Pública (MEP), cuenta con la Política Nacional en aplicación de las Tecnologías de la Información y la Comunicación a la Educación (MEP, 2009). Su objetivo es “promover la transformación del sistema educativo costarricense, de forma que se desarrolle la utilización de las tecnologías digitales al servicio de la educación nacional, como estrategia para propiciar el desarrollo y el enriquecimiento de la enseñanza, el aprendizaje y la gestión educativa” (MEP, 2009).

Para ello, prepara a la comunidad educativa en ser usuaria responsable, aprovechando las potencialidades de las TICs en el proceso educativo. Esta política pública apunta a diseñar y desarrollar prácticas pedagógicas con las TICs, fomentar el uso multimedia, garantizar la infraestructura tecnológica necesaria -mecanismos para garantizar la equidad- entre otros aspectos (MEP, 2009). Es decir, desde el sistema educativo está estimulando a la población en el uso adecuado y responsable de las TICs.

Más recientemente, la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL) ha implementado el programa denominado Comunidades Conectadas (SUTEL, 2018a). Este consiste en ampliar la oferta de servicios de telecomunicaciones a la población y Centros de Prestación de Servicios Públicos (CCPSSPP<sup>39</sup>), en zonas rurales, alejadas y catalogadas en condición de vulnerabilidad social, económica y cultural. Según la SUTEL, se estima que entre 2018 y 2020 se ejecutarán los proyectos en diferentes zonas del país.

En un ámbito más particular, la SUTEL cuenta con el programa Hogares Conectados (SUTEL, 2018b). Con ello se busca “dotar de una conexión de Internet fijo de dos megas y una computadora portátil, a los hogares precalificados en las bases de datos del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS). El programa Hogares Conectados tiene como objetivo generar oportunidades de desarrollo, educación y productividad a las familias de escasos recursos” (SUTEL, 2018b).

Los hogares, para que tengan acceso al programa, deben tener un análisis socioeconómico del IMAS. Luego, con el número de cédula de algún miembro del hogar se puede saber si el hogar es beneficiario o no del programa. Con esta información la jefatura de hogar acude a alguna

---

<sup>39</sup> Los centros definidos son escuelas, colegios públicos, sedes de los equipos básicos de atención en salud (EBÁIS), Centros de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de Atención Integral (CEN CINAI) y Centros Comunitarios Inteligentes (SUTEL, 2018a).

operadora de telecomunicaciones y firma un contrato, con lo que recibe una computadora y acceso a Internet en el hogar. El programa se encuentra diseñado para cubrir 140.000 hogares en todo el país.

El posicionamiento costarricense en materia de acceso a las TICs torna la temática aún más relevante. Lo anterior porque, según la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) aplicada en julio de 2018, el 87,8% de las personas de 5 años y más utiliza celular y el 73,5% usa Internet, lo cual aumenta en la zona central del país (77,3%) (INEC, 2018).

Además, el 27% de las personas entre 18 y 24 años revisan su celular cada 5 minutos y, en general, no dejan pasar más de 15 minutos sin usarlo (El Financiero, 2017). Según el Estudio General de Medios en Costa Rica, de las personas que utilizan Internet, el 92,3% se conecta en el hogar y un 29% afirma hacerlo desde la oficina (Ipsos, 2017). Es decir, la penetración de estas TICs es muy amplia en el país.

El celular se ha posicionado como el principal medio de consumo, pues existen 170 líneas por cada 100 habitantes. En los últimos cinco años el crecimiento global de líneas fue de 56%, al pasar de 5,3 millones de enlaces en 2012 a 8,3 millones en 2016. Del total, 5,2 millones tienen acceso a Internet (SUTEL, 2017).

Ante este contexto, es pertinente visualizar cómo se han actualizado los instrumentos censales del país entre el 2000 y el 2011.

### 3. Las TICs en los censos de 2000 y 2011

Para la ronda de 2000, el enfoque sobre las TICs fue solo la tenencia de algunos artefactos en la vivienda, a saber; televisor a color, teléfono (fijo) y microcomputadora.

En ese momento no se indagó respecto al acceso a Internet, ni por el servicio de televisión por cable o satélite<sup>40</sup>:

Imagen 1  
Costa Rica: pregunta sobre bienes disponibles en la vivienda, censo de 2000

16. ¿Tienen en esta vivienda ...		Sí	No	
... televisor a color? .....	<input type="radio"/>	1	<input type="radio"/>	2
... teléfono? .....	<input type="radio"/>	1	<input type="radio"/>	2
... refrigeradora? .....	<input type="radio"/>	1	<input type="radio"/>	2
... horno de microondas? .....	<input type="radio"/>	1	<input type="radio"/>	2
... ducha para agua caliente? ...	<input type="radio"/>	1	<input type="radio"/>	2
... tanque para agua caliente? ...	<input type="radio"/>	1	<input type="radio"/>	2
... lavadora? .....	<input type="radio"/>	1	<input type="radio"/>	2
... microcomputadora? .....	<input type="radio"/>	1	<input type="radio"/>	2
... carro (no de trabajo)? .....	<input type="radio"/>	1	<input type="radio"/>	2

Fuente: Cuestionario del censo de Costa Rica de 2000.

<sup>40</sup> La inclusión del acceso a Internet y a la televisión por cable se da desde el 2010 en la ENAH.

Los preparativos para el X Censo Nacional de Población y VI de Vivienda 2011 se iniciaron en 2009, año en el que se comenzó el proceso de elaboración del cuestionario censal y los temas a investigar.

Por medio de una serie de conversatorios con usuarios expertos en diferentes temáticas —así como de la aplicación de un cuestionario a diferentes instituciones y organizaciones usuarias de la información censal— se logró identificar las principales necesidades de información en esta y otras temáticas.

En dicho proceso, se destacó la importancia de visibilizar la tenencia de nuevas tecnologías en las viviendas y, más que eso, el acceso y uso de las TICs (INEC y UNFPA, 2010), sea dentro o fuera de la vivienda y sin importar forma en que se accede a ellas (lícita o no).

Por ello, en el último censo se indagó sobre la tenencia de: radio o equipo de sonido; línea telefónica fija; pantalla de TV (plasma, LCD o LED); televisor convencional; televisión por cable o satélite; computadora portátil e Internet. Además, se preguntó por vivienda la cantidad de líneas celulares.

Imagen 2  
Costa Rica: pregunta sobre bienes disponibles en la vivienda, censo de 2011

18. ¿Tienen en esta vivienda...		
	Sí	No
... radio o equipo de sonido? . . . . .	<input type="radio"/> 1	<input type="radio"/> 2
... línea telefónica fija? . . . . .	<input type="radio"/> 1	<input type="radio"/> 2
... pantalla de TV? (plasma, LCD o LED). . .	<input type="radio"/> 1	<input type="radio"/> 2
... televisor convencional? . . . . .	<input type="radio"/> 1	<input type="radio"/> 2
... televisión por cable o satélite? . . . . .	<input type="radio"/> 1	<input type="radio"/> 2
... sistema de agua caliente para toda la casa? . . . . .	<input type="radio"/> 1	<input type="radio"/> 2
...tanque de almacenamiento de agua?	<input type="radio"/> 1	<input type="radio"/> 2
... computadora de escritorio? . . . . .	<input type="radio"/> 1	<input type="radio"/> 2
... computadora portátil? . . . . .	<input type="radio"/> 1	<input type="radio"/> 2
... Internet? . . . . .	<input type="radio"/> 1	<input type="radio"/> 2
... carro? (no de trabajo) . . . . .	<input type="radio"/> 1	<input type="radio"/> 2
... moto? (no de trabajo) . . . . .	<input type="radio"/> 1	<input type="radio"/> 2

19. ¿Cuántas líneas de teléfono celular tienen en esta vivienda?						
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
0	1	2	3	4	5 y más, anote	

Fuente: Cuestionario del censo de Costa Rica de 2011.

Asimismo, en atención a las necesidades de información detectadas en la consulta a usuarios, se incluyó una pregunta, para personas de 5 años y más, sobre el uso de celular, computadora e Internet en los últimos tres meses. Lo anterior puede ser dentro o fuera de la vivienda.

Imagen 3  
Costa Rica: pregunta sobre uso de bienes TICs a nivel de persona, censo de 2011

18. ¿En los últimos 3 meses (nombre) ha usado...		
	Sí	No
... celular? .....	<input type="radio"/> 1	<input type="radio"/> 2
... computadora? .....	<input type="radio"/> 1	<input type="radio"/> 2
... Internet? .....	<input type="radio"/> 1	<input type="radio"/> 2

Fuente: Cuestionario del censo de Costa Rica de 2011.

#### 4. Resultados

En el censo de 2000 de Costa Rica se censaron 935.289 viviendas, de las cuales el 85 de cada 100 contaban con al menos un televisor a color, 54 de cada 100 con telefonía fija y solo 14 de cada 100 tenían computadora (véase el cuadro 1).

Mientras tanto, en el censo de 2011 fueron censadas 1.211.964 viviendas, de las cuales existe una alta prevalencia de televisor convencional (89,8%), de radio o equipo de sonido (78,5%) y de telefonía fija (57,8%), en contraposición a la tenencia de computadora portátil (32,8%) y de pantalla de televisión (plasma, LCD o LED) (20,6%).

Cuadro 1  
Costa Rica: porcentaje de viviendas con equipamiento de TICs, 2000 y 2011

TICs	2000	2011
Televisor convencional	84,9	89,8
Radio o equipo de sonido	ND	78,5
Telefonía fija	54,3	57,8
Televisión por cable o satélite	ND	45,9
Tenencia de Internet	ND	33,5
Computadora de escritorio	14,6	32,8
Computadora portátil	ND	27,1
Pantalla de televisión (plasma, LCD, LED)	ND	20,6

Fuente: INEC, 2012.  
ND: No disponible.

En 2011, del total de viviendas el 87,2% tenían al menos una línea celular, con promedio de 2,2 líneas por vivienda, esperándose una variación en el próximo censo, pero no de forma considerable, pues en la Encuesta Nacional de Hogares de 2018 fue de 2,5 líneas por vivienda (INEC, 2018).

Respecto al uso de las TICs en personas de 5 años y más se encontró que el 72,0% de las personas usaron celular en los últimos 3 meses previos al censo, el 48,7% computadora y el 45,4% Internet (véase el cuadro 2). Se observa que en el grupo de 15 a 34 años es donde se concentra el mayor uso de las TICs mencionadas.

Cuadro 2  
Costa Rica: uso de las TICs por tecnología según grandes grupos de edad, 2011

Grupo de edad	Porcentaje que usa celular	Porcentaje que usa computadora	Porcentaje que usa Internet
Costa Rica	72,0	48,7	45,4
De 5 a 14 años	50,1	58,6	49,3
De 15 a 34 años	88,0	61,1	59,2
De 35 a 64 años	75,0	38,2	35,9
De 65 años y más	32,3	11,3	10,5

Fuente: INEC, 2012.

En el cuadro 3 se muestran los datos del uso de las TICs en personas de 5 años y más por zona de residencia. Son notorias las brechas entre el uso que se daba a las TICs en 2011, donde el uso de Internet presentó una diferencia a favor de la zona urbana de 24,7 puntos porcentuales. Esto fue de 24,5 puntos en el caso de la computadora y de 14,0 puntos para el celular.

Cuadro 3  
Costa Rica: uso de las TICs por tecnología según zona de residencia, 2011

Zona	Porcentaje que usa celular	Porcentaje que usa computadora	Porcentaje que usa Internet
Costa Rica	72,0	48,7	45,4
Urbana	75,8	55,3	52,0
Rural	61,8	30,8	27,3

Fuente: INEC, 2012.

Con el fin de medir la pobreza desde un enfoque más amplio que el de línea de pobreza o necesidades básicas insatisfechas, desde 2015, Costa Rica utiliza el Índice de Pobreza Multidimensional (IMP), con la metodología Alkire y Foster (2007) desarrollada en la Universidad de Oxford.

El IPM toma en cuenta las diferentes dimensiones en las que sufren privaciones los hogares, como la educación, la salud, entre otros. Con él se complementa la medida de pobreza por insuficiencia de ingresos, pues permite identificar en cuáles aspectos se deben tomar acciones específicas para reducir la pobreza. Con este índice se pueden además visualizar los efectos de la política social y a su vez, que funcione como un mecanismo de rendición de cuentas por parte de los ejecutores de la política social del país.

Uno de los indicadores de la dimensión "Vivienda y uso de Internet" es el "sin uso de Internet" por parte de personas de 5 años y más. Este corresponde al 5% del índice.

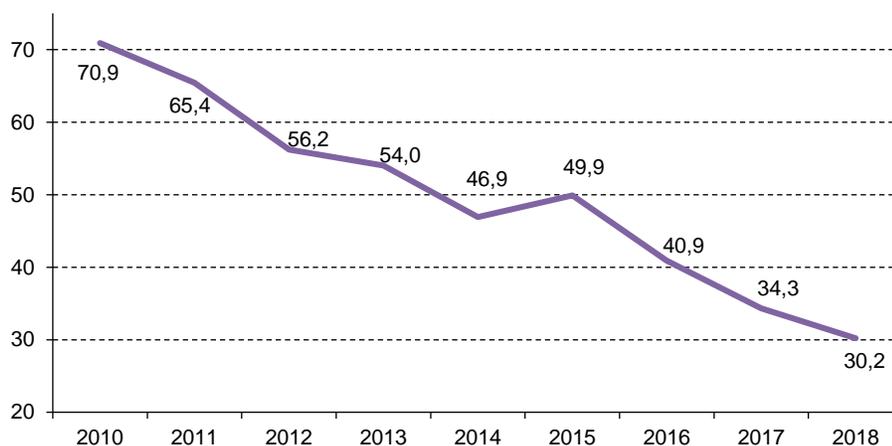
La fuente del IPM es la ENAHO, sin embargo, Trejos, Sánchez y Oviedo (2016), realizaron cálculos para ese indicador con el censo de 2011: "para ello se identificaron las variables comunes en ambas fuentes y se buscaron aproximaciones para aquellas no contenidas en el censo de población y vivienda del 2011" (Trejos, Sánchez y Oviedo, 2016), Esto permitió un análisis geográfico más desagregado.

Según ese estudio, en el Censo 2011 el total de personas que no usaron Internet en los últimos tres meses fue de 59,2% (Trejos, Sánchez y Oviedo, 2016), mientras en la ENAHO fue de 65,4%.

De conformidad con la ENAHO, aplicada en julio de 2018, el indicador "sin uso de Internet": "pasó a ser en 2018 el de menor incidencia dentro de la dimensión, (en el 2017 se ubicó en el tercer lugar), (...) esta carencia se presenta en el 30,2 % de los hogares pobres, lo que equivale a 4,1 pp (puntos porcentuales) menos que el año anterior" (INEC, 2018).

En el gráfico 1 se aprecia la evolución de ese indicador en el periodo 2010-2018, con una clara tendencia a la baja.

Gráfico 1  
Costa Rica: porcentaje de incidencia en el total de hogares pobres,  
según indicador "sin uso de Internet", 2010-2018  
(En porcentajes)



Fuente: Encuestas Nacional de Hogares, 2010-2018.

## 5. Potencialidades

Al incluir la tenencia y uso de las TICs en el próximo censo de Costa Rica, se cumple incluso lo establecido por las recomendaciones de las Naciones Unidas en la ronda censal 2020 (Naciones Unidas, 2017)<sup>41</sup>, lo que permite la comparabilidad y el seguimiento en esta materia.

También se cumple con lo establecido en el *Manual de Lisboa*, donde se establecen pautas para la interpretación de datos estadísticos y la construcción de indicadores referidos a la transición de Iberoamérica hacia la sociedad de la información (RICYT-CYTED, UMIC, ISCTE, 2010, pág. 28-29).

<sup>41</sup> Párrafo 4.564.

En él se destacan los elementos que se pueden medir a nivel de hogar, desde lo establecido por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD, por sus siglas en inglés):

- Indicadores centrales de infraestructura y acceso
- Indicadores centrales básicos
- Líneas telefónicas fijas por cada 100 habitantes
- Suscripciones de teléfonos celulares por cada 100 habitantes
- Computadoras por cada 100 habitantes
- Porcentaje de la población cubierta por telefonía celular
- Indicadores centrales extendidos
- Equipos de radio por cada 100 habitantes
- Equipos de televisión por cada 100 habitantes
- Indicadores centrales de acceso y uso de TICs por parte de hogares y personas
- Indicadores centrales básicos
- Proporción de hogares con radio
- Proporción de hogares con televisión
- Proporción de hogares con líneas de teléfono fijo
- Proporción de hogares con teléfonos celulares
- Proporción de hogares con computadoras
- Proporción de personas que utilizaron una computadora (desde cualquier localización) en los últimos 12 meses
- Proporción de hogares con acceso a Internet desde su vivienda
- Proporción de personas que utilizaron Internet (desde cualquier localización) en los últimos 12 meses
- Indicadores centrales extendidos
- Proporción de individuos que utilizan teléfono celular

Para la Unión Europea, por medio de la EUROSTAT (RICYT-CYTED, UMIC, ISCTE, 2010, p. 31), los siguientes indicadores son los que se pueden calcular por medio del próximo censo:

- Indicadores sobre Internet
- Acceso y uso de Internet por parte de los ciudadanos (indicadores para políticas/*policy indicators*)
- Porcentaje de hogares o personas que tienen acceso a Internet en su vivienda
- Porcentaje de individuos que regularmente utilizan Internet

Los indicadores que se encuentran en los cuadros corresponden a aquellos orientados para políticas, lo cual es necesario en el marco nacional, como se destacó en la primera parte de este documento.

En el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) existen indicadores en los que los censos nacionales pueden aportar para su monitoreo en áreas geográficas menores (CEPAL, 2016). Tal y como se observa en la cuadro 4, dichos indicadores son susceptibles de medición por medio de un instrumento censal.

Cuadro 4  
ODS: indicadores TICs

Indicador	Descripción	Estado
1.4.1	Proporción de la población que vive en hogares con acceso a servicios básicos	Se cuenta con la información necesaria para producir el indicador
5.b.1	Proporción de personas que poseen un teléfono móvil	Se cuenta con la información necesaria para producir el indicador
9.c.1	Proporción de la población abarcada por una red móvil, desglosada por tecnología	Se cuenta con la información necesaria para producir el indicador
17.8.1	Proporción de personas que usan Internet	Se cuenta con la información necesaria para producir el indicador

Fuente: Mideplán, 2017, pág. 17, 20, 26, 30, 40.

En lo que respecta al Consenso de Montevideo se cuenta con dos indicadores. El primero de ellos es la proporción de jóvenes y adultos con conocimientos de las TICs, desglosada por tipo de conocimiento técnico (A.11) y el segundo es la proporción de la población que vive en hogares con acceso a servicios básicos (A.6).

En septiembre de 2018 el INEC implementó una serie de talleres para la consulta a usuarios sobre necesidades de información, tanto para el censo como para el Sistema Integrado de Encuestas a Hogares (SIEH). De ese proceso, se desprende que se requiere continuar con la aplicación de las preguntas de 2011, esto es; información sobre las viviendas con TICs, acceso y uso de las TICs por parte de las personas de 5 años y más, entre otros temas atinentes a encuestas.

## 6. Consideraciones finales

La identificación de tenencia y acceso a las TICs en los instrumentos censales permite tomar acciones de política pública con base en la realidad de las personas y la reducción de brechas geográficas, de género y socioeconómicas. En ese sentido, es fundamental que los censos nacionales permitan visibilizar esas inequidades que, con más detalle, posibilitarán focalizar y priorizar las acciones.

Además, los censos nacionales son una herramienta que, al incorporar ciertas variables, permite conocer las características de la tenencia y del acceso a las TICs, lo que proporciona un panorama sobre los posibles cambios culturales asociados a ellas.

La ronda 2010 permitió que el país tuviera acceso a más información para visibilizar esos temas, al incorporar por primera vez más artefactos y el uso de las TICs. La ronda 2020 trae nuevos retos y por ello, el INEC se prepara para brindar la información necesaria y de calidad de manera responsable.

## Bibliografía

- Alkire, S., y J. Foster, (2007) "Counting and Multidimensional Poverty Measures", OPHI Working Papers 7.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2016), Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: Cepal.
- El Financiero (2017), Estudio Red 506: conexión de audiencias a personas. San José: Grupo Nación.
- INEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos) (2018), Encuesta Nacional de Hogares julio 2018: principales resultados. San José: INEC.

- \_\_\_\_\_ (Instituto Nacional de Estadística y Censos) (2012), Sistema de Consulta: X Censo Nacional de Población y V de Vivienda [en línea] <http://sistemas.inec.cr:8080/bincri/RpWebEngine.exe/Portal?BASE=2011&lang=esp>.
- INEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos) y UNFPA (Fondo de Población de la Naciones Unidas) (2010), Censos Nacionales 2011: Proceso de consulta a usuarios. San José: INEC y UNFPA.
- Internet World Stats (2018), Costa Rica [en línea] <http://www.internetworldstats.com>, Recuperado en 23 de octubre de 2018.
- Ipsos (2017), Estudio General de Medios. San José: Ipsos.
- MEP (Ministerio de Educación Pública) (2009), Política Nacional en aplicación de las Tecnologías de la Información y la Comunicación a la Educación. San José: MEP.
- MICITT (Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones) (2015), Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación 2015-2021. San José: Micitt.
- MIDEPLAN (Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica) (2017), Diagnóstico de las capacidades estadísticas nacionales sobre los ODS. San José: MIDEPLAN.
- RICYT-CYTED (Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología Iberoamericana e Interamericana), UMIC (UMIC - Agência para a Sociedade do Conhecimento), ISCTE (Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa) (2010), Manual de Lisboa. Lisboa: Red Iberoamericana de Indicadores de Ciencia y Tecnología, Agência para a Sociedades do Conhecimento e Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa.
- SUTEL (Superintendencia de Telecomunicaciones) (23 de octubre de 2018a), Programa #1: Comunidades conectadas [en línea] <https://sutel.go.cr/pagina/programa-1-comunidades-conectadas>.
- SUTEL (Superintendencia de Telecomunicaciones) (2018b), Programa #2: Hogares conectados [en línea] <https://sutel.go.cr/pagina/programa-2-hogares-conectados-0>.
- SUTEL (Superintendencia de Telecomunicaciones) (2017), Dirección General de Mercados. San José: Sutel.
- Trejos, J., L. Sánchez, y L. Oviedo (2016), Identificación de conglomerados de Pobreza Multidimensional con datos del censo 2011. San José: Asociación Horizonte Positivo.
- Naciones Unidas (2017), Principles and Recommendations for Population and Housing Census. Rev. 3. New York: United Nations.

## **V. Aspectos de la ciudadanía medidos en los censos de población**

### **A. Aspectos sobre la ciudadanía en los censos de América Latina: experiencias y desafíos para su inclusión en la ronda 2020**

*Amalia Plana<sup>42</sup>*

*Laura García<sup>43</sup>*

#### **1. La importancia del tema**

La inscripción del nacimiento de las personas en el registro civil es el elemento base para la obtención de un documento de identidad, pero no necesariamente lo garantiza, ya que, aunque estrechamente vinculados, son dos hechos diferentes. La tenencia de un documento de identidad es un derecho humano, brinda legalidad a los ciudadanos y, por tanto, visibilidad en la sociedad. Por lo anterior, tendrán la posibilidad de comenzar a disfrutar plenamente de otros derechos básicos: sociales, económicos, políticos, cívicos y culturales.

Para los recién nacidos es un instrumento de protección social ante situaciones de vulnerabilidad como ser trata, explotación, trabajo infantil, arrestos, separación de sus familias, situaciones de catástrofe, conflictos armados, entre otros. Un niño o niña que tenga un documento de identidad de manera oportuna podrá, en muchos casos, acceder a los servicios y beneficios estatales implementados. En consecuencia, los gobiernos deben reforzar las medidas que

---

<sup>42</sup> Asistente de investigación, CELADE-División de Población de la CEPAL.

<sup>43</sup> Asistente de investigación, CELADE-División de Población de la CEPAL.

garanticen la pronta inscripción del nacimiento, más aún considerando su mayor vulnerabilidad en los primeros años de vida.

Según el UNICEF (2016), en América Latina y el Caribe se ha avanzado en el logro del registro universal de niños y niñas, aunque todavía queda mucho por hacer: entre 2010 y 2015 quedaban 3 200.000 de niños menores de cinco años sin registrarse. El llamado de este organismo es a cerrar las brechas (UNICEF, 2016), porque precisamente los niños y niñas que nacen y viven en situación de vulnerabilidad, es decir, los que requieren de acciones e iniciativas más focalizadas por parte del Estado y las instituciones, son los que permanecen invisibles, constatándose ello con cifras que evidencian un mayor subregistro en niños y niñas que residen en zonas rurales, indígenas, en situación de pobreza, hijos de migrantes no documentados, entre otros.

Respecto a las defunciones, las Naciones Unidas plantea que “se puede asumir que el derecho de registrar oficialmente una defunción es también un derecho humano, como el de registrar un nacimiento vivo” (Naciones Unidas, 1998, pág. 112). En muchos países se encuentra vinculado a los derechos de propiedad, siendo el registro de la defunción un instrumento para garantizar la adecuada asignación de las herencias. Adicionalmente, es un requisito muchas veces solicitado por los sistemas de seguridad social, cobro de seguros, permisos de entierro o incineración, comprobación del estado de viudez para contraer matrimonio, entre otros. En diversas situaciones, sirve de respaldo legal para que el cónyuge y los hijos del fallecido no queden desamparados.

Es claro que la identidad de la persona culmina con la defunción, sin embargo, para efectos legales y estadísticos, es importante registrarla ante la autoridad civil encargada. Al respecto, el BID ha señalado que “gran parte de la literatura sobre el tema omite la muerte en la discusión de lo que constituye el registro. El registro de las defunciones también es crucial para mantener un buen sistema de identificación nacional” (BID, 2016, pág. 19).

Además del carácter legal que tiene el nexo entre el registro civil y la identidad de las personas, otra de las funciones del registro civil está vinculada con las estadísticas. Este último es un pilar fundamental dentro del sistema de estadísticas vitales, el cual se encarga de la recopilación y notificación de los nacimientos y defunciones ocurridos en el territorio de un país. Así, el buen funcionamiento del sistema, aunque no lo determina, contribuye a tener un bajo subregistro de hechos vitales. Un sistema de estadísticas vitales consolidado permitirá seguir los componentes de la dinámica demográfica de forma continua, y tendrá amplia cobertura en niveles administrativos menores. Si además se cuenta con buenos registros de migración, permitirá el cálculo del total de población actualizada al cierre de cada año, y realizar proyecciones de población más precisas.

Un tema de gobernanza es lograr que cada ser humano cuente, es decir, sea registrado, tenga documento de identidad y forme parte de las estadísticas de un país. Por un lado, porque los Estados deben garantizar los derechos humanos de las personas —el registro y la identidad en sí mismos como un derecho— y aquellos otros derechos que se deriven de estos. Por otro, porque asegurar la capacidad estadística nacional es un bien público esencial, como ejemplo están las estadísticas de población, sus características y distribución, que brindan información crucial para políticas, planificación y evaluación en todos los sectores —en especial el de salud— y son por tanto un móvil para alcanzar las metas de desarrollo.

Tal es el caso de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que incluye dos metas específicas —17.18 y 17.19— que se refieren a la importancia de fortalecer en los países en desarrollo los sistemas estadísticos nacionales como un objetivo de desarrollo. Más allá de ese

reconocimiento, el apellido “sostenible” le brinda una relevancia mayor, en el sentido que las acciones deben estar dirigidas al desarrollo de los propios sistemas para garantizar estabilidad en la producción de información estadística de calidad en el largo plazo, y no solo por la coyuntura específica que demanda a los sistemas de estadísticos nacionales la generación de indicadores de progreso en los próximos años.

Por su parte, el registro civil, la tenencia del documento de identidad, y el sistema de estadísticas vitales tienen directa relación con la meta 16.9 de la Agenda 2030, que plantea “de aquí a 2030, proporcionar acceso a una identidad jurídica para todos, en particular mediante el registro de nacimientos”, cuyo indicador asociado es precisamente la “proporción de niños menores de 5 años cuyo nacimiento se ha registrado ante una autoridad civil, desglosada por edad” (Naciones Unidas, 2018).

Adicionalmente, con el indicador 17.19.2: “Proporción de países que han registrado el 100% de los nacimientos y el 80% de las defunciones”, se pretende cuantificar a los países que han alcanzado cobertura universal del registro de nacimientos, y un porcentaje medianamente alto en el caso de las defunciones. Es más, aunque de forma indirecta, muchas de las metas de la Agenda 2030 requieren de cobertura universal de nacimientos que proporcione identidad legal para garantizarlos, o tener registradas las defunciones para asegurar derechos.

## **2. Antecedentes sobre la calidad de los registros**

Una serie de publicaciones (Setel y otros, 2007) alertó sobre el estancamiento en la mejora de los sistemas de registro civil y estadísticas vitales en los países en desarrollo por más de tres décadas, denominándolo un escándalo de invisibilidad. Entre los factores que destacan están los años de apoyo internacional desorganizado, insuficientemente financiado y mal coordinado; ausencia de compromiso político nacional y conciencia pública; infraestructuras de registro desorganizadas o débiles con roles y responsabilidades poco claros; recursos financieros y humanos inadecuados, entre otros. Se señala asimismo que se optó por trabajar con fuentes de datos complementarias o con datos incompletos que tienen limitaciones, en lugar de abordar los problemas fundamentales que padecen estos sistemas.

América Latina y el Caribe no es de las regiones con mayores problemas en el funcionamiento de los sistemas de registro, identidad y estadísticas vitales -como es el caso de zonas de África y Asia-, pero aún persiste una marcada heterogeneidad entre los países y dentro de ellos. Danel y Bortman (2008) realizaron una evaluación y revisión del estado y la evolución de los sistemas de estadísticas vitales en 18 países de la región, y concluyeron que:

“Los sistemas más sólidos de la región en cuanto a medidas de cobertura, calidad y puntualidad se encuentran en Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay. La cobertura de muertes, muertes infantiles y nacimientos es más del 90 por ciento. Pero los desafíos permanecen. La cobertura de muertes infantiles generalmente se retrasa con respecto a las muertes en general, y existen diferencias subnacionales en la cobertura, y la calidad y puntualidad de los datos deben mejorarse. En la segunda agrupación, Brasil, Colombia, Ecuador, México, Panamá y Venezuela, la cobertura de muertes infantiles, muertes generales y nacimientos es de entre 70 y 80 por ciento. Existen diferencias importantes en las estimaciones por fuente, variación regional y mayores preocupaciones sobre la calidad de los datos. Los mayores desafíos se encuentran en el tercer grupo, incluidos Bolivia, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Perú. La cobertura alcanza solo del

25 al 70 por ciento con grandes diferencias regionales. La calidad de los datos y la puntualidad son problemas aún mayores en estos países” (Danel y Bortman, 2008, págs. 1-2).

Cuba y Haití son los países que faltaron por analizar en la investigación mencionada, los cuales se ubicarían en los extremos de esta clasificación. Un diagnóstico similar, realizado por la OPS/OMS, clasificó al primero de estos países en el primer grupo, registrando una cobertura cercana al 100% en ambos eventos vitales (OPS, 2007). Por su parte, UNICEF (2016) estimaba que en Haití alrededor de 19% de los menores de 5 años no contaba con un certificado de nacimiento, y que entre 30% y 60% de la población general tampoco tenía este documento (Harbitz, Benítez y Arcos, 2010).

### **3. La inclusión de preguntas en los censos y las recomendaciones vigentes**

Desde la década de los ochenta varios países de la región introdujeron en los censos de población y vivienda preguntas sobre fecundidad, mortalidad infantil y mortalidad adulta para obtener estimaciones confiables de estas variables demográficas claves en la dinámica poblacional de un país. La causa fundamental fue que los sistemas de registro y estadísticas vitales, que por su naturaleza son la fuente idónea para la producción de dichas estadísticas, presentaban problemas disímiles y no eran capaces de generar datos robustos, confiables y de calidad. A pesar de que algunos países de la región avanzaron en aras del buen funcionamiento de sus sistemas, se han seguido incluyendo en las últimas décadas las preguntas que permiten la aplicación de métodos indirectos para estimar el nivel y la estructura de los eventos vitales como complemento y, asimismo, medir la completitud de las estadísticas vitales y corregirlas.

Por este problema de fondo que se arrastra hace muchos años “la cobertura del registro de nacimientos y defunciones, y la presentación de informes completos sobre estadísticas vitales siguen siendo un desafío, incluso para los países que cuentan con sistemas de registro civil operativos” (Naciones Unidas, 2017b, pág. 22) y repercute en la buena gobernanza; se han venido introduciendo de forma paulatina en los censos —que representan el levantamiento estadístico más importante de un país— una serie de preguntas directamente relacionadas con la inscripción de nacimientos y defunciones ocurridos ante la autoridad civil, los organismos de salud y el número de personas que cuenta con documento de identidad legal.

Cabe hacer notar que, a diferencia de otros temas demográficos y sociales pertinentes en los censos, no figuren en ninguna de las tres revisiones de los *Principios y Recomendaciones para los censos de población y habitación* recomendaciones relacionadas con el ejercicio y derechos de la ciudadanía necesarios para la buena gobernanza. Desde otra perspectiva, se propone incluir como tema básico dentro del módulo de migración internacional el país del cual se es ciudadano, con objeto de captar información no solo de las personas no nacidas en el país, sino también de quienes tienen más de una ciudadanía. Un tópico adicional es la forma en que se adquiere la ciudadanía, para así clasificar a los ciudadanos por nacimiento, por naturalización, y no nacionales (Naciones Unidas, 2017a).

En la región se encuentran pocos antecedentes sobre estas preguntas relacionadas con la ciudadanía en los censos, uno de ellos fue el Seminario-Taller “Los censos de 2010 y la salud” realizado en 2009, donde se la incluyó como tema emergente o de escasa experiencia. En dicho seminario se señaló que la inclusión de estas preguntas puede contribuir al estudio de las características de aquellos hogares en los que no se inscribieron los nacimientos ni las defunciones de sus integrantes, y al cálculo de un factor de corrección de los datos proveniente del registro de estos hechos vitales.

“Cuando la defunción que se declaró en el módulo de hogares va acompañada en ocasiones de la pregunta acerca de si la misma se inscribió en el Registro Civil, (...) se toma como supuesto el que la razón de defunciones no inscritas declaradas en el censo respecto a las que si se inscribieron es la misma que ocurre con los registros de defunciones. Si ello es así, el producto de las defunciones inscritas en el registro civil por dicha razón conduce a una estimación de las defunciones corregidas” (CEPAL, 2010, pág. 127).

Otra referencia importante es la publicación *Recomendaciones para los censos de la década 2010 en América Latina*, en la cual la conclusión específica para este tema es:

“Se deja a criterio de los países evaluar si el censo podría contribuir a cuantificar la población con su nacimiento inscripto a partir de una pregunta aplicada a todas las personas. Una vez más, la decisión a adoptar por el país se relaciona muy estrechamente con las posibilidades de contar con información estadística válida y confiable derivada de otras fuentes, como los registros continuos. En todo caso, de detectarse un vacío en la cobertura y calidad de los datos relativos a los registros de nacidos vivos en el país, la incorporación de la pregunta en el cuestionario censal podría aportar elementos complementarios de evaluación” (CEPAL, 2011, pág. 78).

Cuando se publicó el mencionado documento aún eran pocos los países que habían incluido los temas de inscripción en el registro civil y en organismos de salud, tenencia de documento de identidad legal y tipos de cédula en los censos. No obstante, para 2018 ya eran 12 los países que en alguno de sus censos de las últimas décadas incluyeron preguntas de este tipo, para así suplir la necesidad de información de calidad que las autoridades a nivel nacional, local y los organismos internacionales demandan para focalizar acciones que garanticen los derechos humanos básicos de las personas, y contribuyan a fortalecer el trabajo de las instituciones involucradas en los sistemas de registro civil, identificación y de salud.

Tal como se explicará en el apartado siguiente acerca de la experiencia regional en las últimas décadas, estos temas, aunque guardan relación entre sí, difieren conceptualmente y en la práctica jurídica, legal y estadística en cada país (por ejemplo: inscripciones en el registro civil versus en organismos de salud, inscripciones en el registro civil versus documento de identidad, y tipos de cédula), y ello ha influido en que no exista un estándar en cuanto al enunciado de las preguntas, las categorías de respuesta y el universo a quién van dirigidas.

Algunos de los países que tienen planificado próximamente un nuevo levantamiento censal se encuentran definiendo la incorporación de estos temas y, por tanto, probando las preguntas en censos pilotos o sometiéndolo a consulta con diferentes actores. En consecuencia, se hace necesario estudiar en profundidad las ventajas y limitaciones de introducirlas en el censo, contar con evidencias de si las preguntas han funcionado y cumplido los objetivos, e intercambiar experiencias a través del debate entre pares con el fin de tener mayor claridad de su factibilidad.

#### **4. La experiencia regional de las últimas décadas**

Los países de América Latina y el Caribe han introducido de forma paulatina en los censos de las últimas décadas las preguntas que buscan obtener una estimación del número de personas que figuran en las estadísticas de los sistemas de registro civil e identificación, y en menor medida en el sistema de salud. En la década de 1990 dos países fueron pioneros al incluir preguntas sobre tenencia de los certificados de nacimiento y defunción otorgados por el organismo de salud, además de una referente a la tenencia de documento de identidad legal (véase cuadro 1).

En la década siguiente, la cantidad de países que incluyeron estas preguntas aumentó a ocho. De estos, seis incorporaron una pregunta sobre el registro de nacimientos, tres sobre la tenencia de documento de identidad y dos sobre el registro de las defunciones ocurridas en el hogar. En la última década han sido ocho países los que contabilizaron el número de nacimientos registrados ante la autoridad civil, y en dos de ellos las defunciones registradas. A esto se suma que seis países indagaron por la tenencia del documento de identidad legal.

Cuadro 1  
América Latina (12 países): preguntas sobre registro de nacimientos, tenencia de documento de identidad y registro de defunciones, censos de las décadas de 1990, 2000 y 2010

Preguntas	Década 1990	Década 2000	Década 2010
Registro de nacimientos	Nicaragua	Bolivia (Estado Plurinacional de) Haití Nicaragua Paraguay Perú Venezuela (República Bolivariana de)	Bolivia (Estado Plurinacional de) Brasil Colombia Ecuador Guatemala Honduras Paraguay Perú
Documento de ciudadanía/extranjería	Bolivia (Estado Plurinacional de)	El Salvador Paraguay Perú	Bolivia (Estado Plurinacional de) Colombia Ecuador Honduras Paraguay Perú
Registro de defunciones	Nicaragua	Colombia Nicaragua	Colombia Honduras

Fuente: Elaboración propia con base en los cuestionarios censales de las décadas de 1990, 2000 y 2010.

Colombia, Honduras y Nicaragua en sus últimos censos (2018, 2013 y 2005 respectivamente) incluyeron preguntas sobre el registro de nacimientos y defunciones. El Estado Plurinacional de Bolivia, Colombia, el Ecuador y Honduras, por su parte, incorporaron preguntas tanto sobre tenencia de documento de identidad como sobre registro de nacimientos en la última década, y el Paraguay y el Perú las han repetido en sus últimos operativos censales de 2012 y 2017, respectivamente. De lo anterior, se concluye que Colombia y Honduras son los únicos países que han introducido las tres preguntas en su cuestionario censal de la última década.

Los países que iniciaron con la inclusión de estas preguntas en los censos fueron precisamente algunos de los que tienen mayores problemas con el subregistro —tanto en el registro civil como en los sistemas de salud— y en otorgar documento de identidad. Sin embargo, países como el Brasil, Colombia y el Ecuador, donde es aceptable el funcionamiento de los sistemas, han incluido estos temas en sus últimos operativos censales, posiblemente debido a su carácter universal, que permite detectar desigualdades tanto a nivel subnacional como en las poblaciones más vulnerables.

Llama la atención que, a pesar de que el registro y las estadísticas de defunciones son los que tienen mayores dificultades, es menor el número de países que han incluido preguntas para medir este registro: Colombia (2005 y 2018), Honduras (2013) y Nicaragua (1995 y 2005). Cabe señalar que el indagar sobre el registro de defunciones requiere que los países incorporen el

módulo de defunciones ocurridas en el hogar en un periodo determinado anterior al censo, lo cual permite, por ejemplo, conocer el peso relativo de las defunciones registradas con respecto al total de defunciones en el hogar.

**a) Inscripción de nacimientos y tenencia de documento de identidad**

Durante la década de 2000, seis países (el Estado Plurinacional de Bolivia, Haití, Nicaragua, el Paraguay, el Perú y la República Bolivariana de Venezuela) incorporaron la pregunta sobre inscripción del nacimiento en el registro civil. Un caso particular es el de Nicaragua, país que en su último censo (2005) indagó acerca de si el último hijo(a) de las mujeres de 15 años y más había sido registrado(a) en el Ministerio de Salud, tal como lo había hecho en su censo anterior (1995), evidenciando que las estadísticas de ese sector son un tema de interés para el país (véase cuadro 2). En la década de 2010 el Estado Plurinacional de Bolivia y el Paraguay repitieron la pregunta sobre nacimientos registrados ante una autoridad civil, y el Brasil, Colombia, el Ecuador, Guatemala y Honduras la incorporaron.

La pregunta sobre la tenencia de documento de identidad, incluida por primera vez en la década de 1990 en el censo del Estado Plurinacional de Bolivia, se ha introducido de forma creciente en los cuestionarios censales. En la década de 2000 fueron tres países (El Salvador, el Paraguay y el Perú) los que la incorporaron, y seis en la última década: el Estado Plurinacional de Bolivia, el Paraguay, el Perú, Colombia, el Ecuador y Honduras. De estos, los primeros tres repitieron la pregunta —aunque el primero lo hizo veinte años después— y los últimos la incorporaron por primera vez.

Todos los países han incluido las preguntas sobre inscripción de nacimientos y tenencia de documento de identidad en el módulo de personas, que recaba información sobre cada una de ellas, excepto la República Bolivariana de Venezuela (2001), donde la pregunta referida al registro de nacimientos formó parte de la sección “Datos del Hogar”. En este país, al no formularse la pregunta a cada integrante del hogar y ser la persona informante quien brinda la información, hay mayor riesgo de declaración errónea.

Por lo general, estas preguntas en el cuestionario están ubicadas luego de aquellas sobre relación de parentesco, sexo y edad, siendo incluso la pregunta referida a tenencia de carnet de identidad la primera del módulo “Población” en el censo de 1992 del Estado Plurinacional Bolivia. Sin embargo, en otros países como el Brasil (2010), el Perú (2017) y Nicaragua (1995 y 2005)<sup>44</sup> han sido incorporadas en distinto orden en el cuestionario.

En la mayoría de las boletas censales de los países en que se han realizado las dos preguntas (sobre inscripción en el registro civil y tenencia de documento de identidad) se ha ubicado una continuación de la otra, excepto en Honduras (2013) y en el Perú (2007), en los que la pregunta sobre tenencia de documento de identidad se realizó a las personas de 18 años o más.

Con referencia al orden de las preguntas, en los últimos censos del Ecuador y el Paraguay (realizados en 2010 y 2012, respectivamente) la de tenencia de documento de identidad ha antecedido a la del registro, considerando que para que una persona tenga su documento de identidad su nacimiento necesariamente tuvo que haber sido previamente registrado.

---

<sup>44</sup> En Nicaragua (1995 y 2005) la pregunta sobre registro de nacimiento se ubica en el módulo de Fecundidad.

Cuadro 2  
América Latina (12 países): preguntas sobre registro de nacimientos y tenencia de documento de identidad, censos de las décadas de 1990, 2000 y 2010

Década	País y año censal	Pregunta	Categorías de respuesta	Universo
Registro de nacimientos				
1990	Nicaragua, 1995	Si su último hijo nació en los últimos 5 años, ¿le extendió certificado de nacimiento el MINSA?	Sí No	Últimos hijos(as) nacidos vivos en los últimos 5 años de mujeres de 14 años o más
2000	Bolivia (Estado Plurinacional de), 2001	¿Está inscrito su nacimiento en el Registro Civil?	Sí No	Todas las personas
	Haití, 2003	¿... tiene él/ella su acta de nacimiento?	Sí No No sabe	Todas las personas
	Nicaragua, 2005	¿Le extendieron certificado de nacimiento del MINSA de este último hijo o hija nacido vivo?	Sí No	Últimos hijos(as) nacidos vivos de mujeres de 13 años o más
		¿Lo inscribió en el Registro Civil?	Sí No	Últimos hijos(as) nacidos vivos de mujeres de 13 años o más
	Paraguay, 2002	¿Se anotó su nacimiento en un Juzgado o Registro Civil, es decir, tiene partida de nacimiento?	Sí No No sabe	Todas las personas
	Perú, 2007	¿Tiene partida de nacimiento del Registro Civil?	Sí No	Todas las personas
	Venezuela (República Bolivariana de), 2001	¿Cuántas de esas personas menores de 18 años, no han sido presentadas en algún registro civil, juzgado, alcaldía, consulado, hospital, clínica, ambulatorio, etc.?	_	Personas menores de 18 años que residen en el hogar
2010	Bolivia (Estado Plurinacional de), 2012	¿Su nacimiento está inscrito en el registro civil o cívico?	Sí No	Todas las personas
	Brasil, 2010 <sup>ab</sup>	Tiene registro de nacimiento:	De Registro Civil Declaración de Nacido Vivo (DNV) de hospital o maternidad Registro Administrativo de Nacimiento Indígena (RANI) (solamente para aquellos que se declaran o consideran indígenas) No tiene No sabe	Personas de hasta 10 años

Década	País y año censal	Pregunta	Categorías de respuesta	Universo
2010	Ecuador, 2010	¿(...) está inscrito en el Registro Civil?	Sí No	Personas que declararon no tener cédula de ciudadanía ecuatoriana
	Guatemala, 2018	¿Tiene Fe de edad o está inscrito en el RENAP?	Sí No	Todas las personas
	Honduras, 2013	¿Se encuentra inscrito(a) (nombre) en el Registro Nacional de las Personas?	Sí No	Todas las personas
	Paraguay, 2012	¿Se anotó ... [Nombre] ... su nacimiento en el Registro Civil?	Sí No No sabe	Personas que declararon no tener Cédula de Identidad
Tenencia de documento de identidad				
1990	Bolivia (Estado Plurinacional de), 1992	¿Tiene C.I.?	Sí No	Todas las personas
2000	El Salvador, 2007	¿Tiene usted DUI?	Sí No	Personas mayores de 18 años
	Paraguay, 2002	¿Tiene Cédula de Identidad ...	paraguaya? extranjera? paraguaya y extranjera? no tiene	Todas las personas
	Perú, 2007	¿Tiene DNI (Documento Nacional de Identidad)?	Sí No	Personas de 18 años o más
2010	Bolivia (Estado Plurinacional de), 2012	¿Tiene carnet o cédula de identidad?	Sí No	Todas las personas
	Ecuador, 2010	¿(...) tiene cédula de ciudadanía ecuatoriana?	Sí No	Todas las personas
	Honduras, 2013	¿Tiene (nombre) tarjeta de identidad?	Sí No	Personas de 18 años o más
	Paraguay, 2012	¿... [Nombre] ... tiene Cédula de Identidad ...	paraguaya? paraguaya y extranjera? extranjera? no tiene	Todas las personas



En cuanto al universo, es decir a quien van dirigidas ambas preguntas, en la mayoría de los países no se utiliza filtro de edad, por lo cual se consulta a todas las personas. En el caso del registro de nacimientos las excepciones son el Brasil, la República Bolivariana de Venezuela y Nicaragua, pues en los dos primeros países se formula la pregunta a los menores de 11 y 18 años de edad, respectivamente, mientras que en el último se consulta a las mujeres en edad fértil por los últimos hijos nacidos vivos<sup>45</sup>.

Respecto a la pregunta de tenencia de documento de identidad hay que indicar que El Salvador (2007), Honduras (2013) y el Perú (2007) recogieron información de personas de 18 años o más, pues en dichos países se lo otorga cuando se cumple la mayoría de edad, ya que está estrechamente vinculado con el derecho al voto.

En relación con los tipos de preguntas que han sido incorporadas se observa que la mayoría de los países ha optado por preguntas dicotómicas, tanto en las referentes al registro de nacimientos como a la tenencia de documento de identidad. Otro modelo de pregunta no dicotómica es el utilizado por Brasil en su último censo (2010), en el cual se consultó por los distintos tipos de registro de los menores de 11 años con categorías de respuesta excluyentes: *Tem registro de nascimento: Do Cartório; Declaração de nascido vivo (DNV) do hospital ou da maternidade; Registro Administrativo de nascimento indígena (RANI); Não tem; Não sabe*. Por lo anterior, una utilidad novedosa de esta pregunta es que brinda la posibilidad de determinar la cantidad de niños y niñas declarados indígenas que están inscriptos en el Registro Administrativo de Nacimiento de Indígena (RANI) (véase el recuadro 1).

Es importante señalar que, a diferencia de algunos países que han especificado el nombre o tipo de institución en la cual tuvo lugar el registro del nacimiento en la propia formulación de la pregunta, en la República Bolivariana de Venezuela se mencionan los diferentes organismos e instituciones en que pudieron haber sido registrados sin distinguir si fue una autoridad civil, judicial, de salud, o si se trata de un nacimiento ocurrido fuera del territorio nacional.

El Paraguay, por su parte, en su dos últimos censos (2002 y 2012) buscó captar la tenencia de cédula por tipo a través de las categorías de respuesta utilizadas, lo cual permitiría estimar el número de extranjeros que poseen cédula de identidad. Un elemento distintivo es que en las preguntas sobre tenencia de documento de identidad de los censos del Ecuador de 2010 y de Colombia de 2018 se incluyó explícitamente el concepto de "ciudadanía", en el primero caso en el enunciado mismo de la pregunta y en el segundo en las categorías de respuesta (véase el cuadro 2).

En los últimos censos del Perú y Colombia, realizados en 2017 y 2018, respectivamente, se combinó en una sola pregunta la consulta por el registro de nacimiento y tenencia de documento de identidad, permitiendo conocer los tipos de documento de identidad y recoger el número del documento de identidad con el fin de vincularlos con otras bases de información sociodemográfica disponible. La formulación de la pregunta es distinta en los dos países, pero Colombia, al tener implementado el número único de identificación personal, tiene la posibilidad de consultarlo, independientemente de las categorías marcadas en el tipo de cédula.

Considerando lo anterior, los países que tienen grandes volúmenes de población inmigrante deben tener cautela con la inclusión de la pregunta sobre tenencia del documento de identidad,

---

<sup>45</sup> En el censo de Nicaragua de 1995, a diferencia del censo del 2005, sólo se preguntó por los últimos hijos nacidos vivos en los 5 años anteriores al censo.

pues muchos inmigrantes pueden estar en situación irregular y ello conducir a un mayor porcentaje de casos sin respuesta en la pregunta. Además, debería evaluarse la factibilidad de incluir las categorías "No sabe/No recuerda" y "No responde" en las preguntas, sobre todo en los censos de derecho, cuestión que la mayoría de los países no ha considerado desde que se vienen incorporando estas preguntas en los cuestionarios censales de la década de 1990.

En las preguntas analizadas anteriormente se pueden distinguir elementos comunes; sin embargo, al tratarse de temas vinculados con los sistemas de registro e identidad y no ser de larga tradición en los censos, los enunciados de las preguntas, las categorías de respuesta y el universo a la que fueron dirigidas se adecuaron a las particularidades de cada país.

Algunos aspectos que pueden variar entre los países y con los que se debe tener precaución en el análisis de las preguntas y resultados, sobre todo a nivel regional, son los siguientes: edad a la que se otorga el documento de identidad a las personas, establecimiento de un número único de identificación en el país, concepto legal detrás del término "cédula de ciudadanía", si el tener un documento que acredite el nacimiento por parte de una institución de salud es un requisito para registrarse ante la autoridad civil, si el certificado de inscripción del nacimiento en el registro civil otorga legalidad a las personas hasta que obtengan el documento de identidad, si los menores de edad tienen una tarjeta de identidad específica, entre otros.

Asimismo, se debe tener cautela con el enunciado de las preguntas relacionadas con el registro y tener claro su objetivo. Por ejemplo, algunos países en su censo preguntan sobre tenencia de certificado o acta de nacimiento (hacen referencia a un documento físico), lo cual puede ayudar a que las personas recuerden más fácilmente, en comparación con la pregunta de si está registrado o inscrito. Sin embargo, en los casos en que las personas por extravío o por no poder costear el documento no lo tengan —ya que en algunos países debe pagarse para obtener el certificado— el enunciado generaría confusión y posible sesgo en la respuesta, debido a que podrían estar registrados.

#### **b) Inscripción de defunciones**

La pregunta sobre la inscripción de las defunciones forma parte de la información que se recolecta a partir del registro de las personas fallecidas en el hogar, siendo solamente posible hacerla si el país incluye el módulo de defunciones en el hogar en el cuestionario censal. En la década de 1990, de los cinco países que habían incorporado esta batería de preguntas, solamente Nicaragua indagó por la inscripción del fallecimiento. En las décadas de 2000 y 2010 fueron ocho y seis países, respectivamente, los que incluyeron el mencionado módulo, y de estos dos hicieron la consulta en la década de 2000 (Colombia y Nicaragua) y también dos en la de 2010 (Colombia y Honduras) (véase el cuadro 1).

Nicaragua fue el primer país que buscó estimar el número de fallecidos (de todas las edades y, específicamente, de menores de 5 años) que obtuvieron certificados de defunción, probablemente para evaluar las estadísticas de defunciones del Ministerio de Salud. En el censo de 2005 se reiteró la pregunta, y se agregó otra referida a la inscripción de la defunción en el registro civil (véase el cuadro 3).

Cuadro 3

América Latina (3 países): preguntas sobre registro de defunciones, censos de las décadas de 1990, 2000 y 2010

Década	País y año censal	Pregunta	Categorías de respuesta	Universo
1990	Nicaragua, 1995	Las personas fallecidas ¿Obtuvieron certificado de defunción por parte del MINSA?	Sí No	Personas fallecidas (hasta 3) en el hogar entre enero de 1993 y el día anterior al inicio del censo (25 abril 1995)
		Si su último hijo falleció en los últimos 5 años, ¿le extendió certificado de defunción el MINSA?	Sí No	Último hijo fallecido en los últimos 5 años de mujeres de 14 años o más
2000	Colombia <sup>a</sup> , 2005	¿Se hizo certificado de defunción?	Sí No	Personas fallecidas (hasta 5) en el hogar en los últimos doce meses
	Nicaragua, 2005	¿Obtuvieron certificado de defunción por parte del MINSA para [...]? ¿Inscribieron la defunción de [...] en el Registro Civil?	Sí No Sí No	Personas fallecidas (hasta 4) en el hogar entre el 1 de enero de 2004 y el momento del censo (28 mayo 2005) Personas fallecidas (hasta 4) en el hogar entre el 1 de enero de 2004 y el momento del censo (28 mayo 2005)
2010	Colombia, 2018	¿Se expidió certificado de defunción?	Sí No No sabe	Personas fallecidas (hasta 6) en el hogar en el año 2017
	Honduras, 2013	¿Registró el fallecimiento en el Registro Nacional de las Personas?	Sí No	Personas fallecidas (hasta 5) en el hogar entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2012

Fuente: Elaboración propia con base en los cuestionarios censales de las décadas de 1990, 2000 y 2010.

<sup>a</sup> Cuestionario ampliado.

Colombia es otro de los países que consultó sobre este tema en sus dos últimos operativos censales, y llama la atención que no se indagó por el registro de nacimientos en 2005, posiblemente porque las estadísticas vitales de defunciones presentaban mayores problemas. La pregunta que se formuló en el censo de 2018 se diferencia de la anterior solo en la inclusión de la categoría respuesta "No Sabe", misma que, a pesar de su importancia, no fue incluida por los otros países que hacen la consulta, y en los censos de derecho esto puede acarrear un sesgo si se considera que la persona informante puede no tener conocimiento o no recordar si fueron registrados los fallecimientos ocurridos ante las autoridades civiles, más aún si no es un familiar cercano, es adolescente/joven, no es el jefe de hogar, entre otros.

### c) Análisis de la omisión en los resultados censales

Al analizar la información que se presenta en el cuadro 4 es posible observar que los porcentajes de omisión en la pregunta sobre inscripción de nacimientos es en general baja, con cuatro países sin casos omitidos: el Brasil, el Ecuador, Haití y Honduras. Cualquiera sea el caso, es importante conocer las pautas de validación e imputación que se aplicaron en cada país, o al menos disponer de información respecto del porcentaje de respuestas que fueron corregidas o imputadas.

En el Brasil, Haití y Paraguay se incorporó la opción "No Sabe", mientras que el Ecuador y Honduras consideran categorías dicotómicas (Sí/No). Los resultados muestran que en el Estado Plurinacional de Bolivia (2001) el porcentaje de omisión fue cercano a 2% y en Nicaragua (1995)

alcanzó 9%, mientras que, por otro lado, en el Brasil, Haití y el Paraguay menos de 1% de las personas respondieron "No Sabe".

En relación con la pregunta sobre tenencia de documento de identidad, en la mayoría de los países no hay omisión, excepto en los censos del Paraguay de 2002 y del Estado Plurinacional de Bolivia de 1992. En este último la cantidad de casos ignorados fue de aproximadamente 650.000, equivalente a 10,2% del total de la población. Si bien en el último censo del Perú, realizado en 2017, la omisión fue nula, el porcentaje de personas que declararon "no recordar" su número de DNI o si poseían algún tipo de documento fue de 9,5%.

La pregunta sobre inscripción de defunciones en el censo de Nicaragua de 1995 registró un porcentaje significativamente alto de casos sin respuesta (casi el 22% de la población), en cambio en el censo de 2005 la omisión disminuyó a alrededor de 1%.

Cuadro 4  
América Latina (9 países): porcentaje de omisión de las preguntas sobre registro de nacimientos, tenencia del documento de identidad y registro de defunciones<sup>a</sup>, censos de las décadas de 1990, 2000 y 2010  
A. Nacimientos

País y año censal	Porcentaje de omisión	Universo
Bolivia (Estado Plurinacional de), 2001	2,3	Todas las personas
Bolivia (Estado Plurinacional de), 2012	0,3	Todas las personas
Brasil, 2010	0,0	Personas de hasta 10 años
Ecuador, 2010	0,0	Todas las personas
Haití, 2003	0,0	Todas las personas
Honduras, 2013	0,0	Todas las personas
Nicaragua, 1995	8,7	Últimos hijos(as) nacidos vivos en los últimos 5 años de mujeres de 14 años o más
Nicaragua, 2005	0,8 <sup>b</sup> 0,8 <sup>c</sup>	Últimos hijos(as) nacidos vivos de mujeres de 13 años o más
Paraguay, 2002	1,0	Todas las personas
Perú, 2007	0,4	Todas las personas

B. Documento de identidad

País y año censal	Porcentaje de omisión	Universo
Bolivia (Estado Plurinacional de), 1992	10,2	Todas las personas
Bolivia (Estado Plurinacional de), 2012	0,0	Todas las personas
Ecuador, 2010	0,0	Todas las personas
El Salvador, 2007	0,0	Personas de 18 años o más
Honduras, 2013	0,0	Personas de 18 años o más
Paraguay, 2002	2,2	Todas las personas
Perú, 2007	0,0	Personas de 18 años o más
Perú, 2017	0,0	Todas las personas

## C. Defunciones

País y año censal	Porcentaje de omisión	Universo
Nicaragua, 1995 <sup>d</sup>	21,9	Fallecidos en el hogar entre enero de 1993 y el día anterior al censo (25 abril 1995)
Nicaragua, 2005	0,8 <sup>b</sup>	Fallecidos en el hogar entre el 1 de enero de 2004 y el momento del censo (28 de mayo de 2005)
	1,1 <sup>c</sup>	Fallecidos en el hogar entre el 1 de enero de 2004 y el momento del censo (28 de mayo de 2005)

Fuente: Elaboración propia con base en procesamientos especiales de los microdatos censales utilizando Redatam 7.

<sup>a</sup> La información de Colombia (2005 y 2018), Guatemala (2018), el Paraguay (2012), el Perú (2017) y la República Bolivariana de Venezuela (2001) no se encuentra disponible.

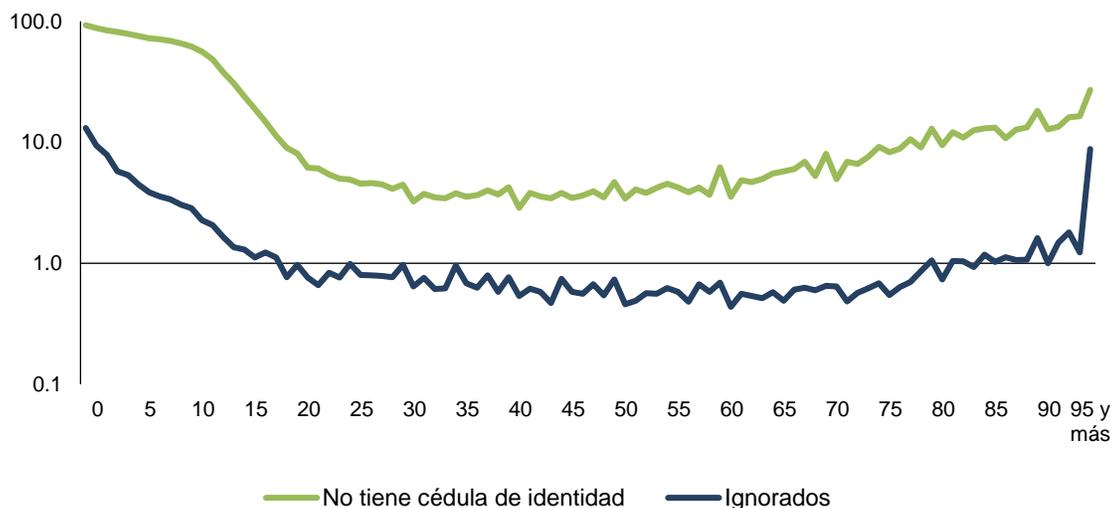
<sup>b</sup> Se refiere al certificado del Ministerio de Salud.

<sup>c</sup> Se refiere a la inscripción en el Registro Civil.

<sup>d</sup> El porcentaje de omisión de la pregunta realizada a mujeres de 14 años o más sobre la certificación del MINSA del fallecimiento del último hijo nacido vivo es de 80,2%.

El gráfico 1 muestra en escala semilogarítmica datos del censo de Paraguay de 2002, en el cual se observa que los casos ignorados en la pregunta sobre tenencia de documento de identidad y los que respondieron no tener cédula presentan la misma tendencia por edad. Dado lo anterior, es posible que aquellos casos sin información en realidad no tienen cédula, ya que es justamente en las edades de ingreso escolar y al mercado laboral que la omisión disminuye paulatinamente, pues contar con este documento es uno de los requisitos para acceder a ambos sistemas.

Gráfico 1  
Paraguay: distribución relativa de las personas que no tienen cédula de identidad y casos omitidos por edades simples, censo de 2002  
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con base en procesamientos de los microdatos del censo de Paraguay de 2002 utilizando Redatam 7.

## 5. Potencialidades y uso de la información censal para el seguimiento de la Agenda 2030 y los acuerdos regionales

### a) Inscripción de nacimientos en el registro civil

Entre los indicadores para medir los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y dar cumplimiento a la Agenda 2030 se encuentra el 16.9.1: "Proporción de niños menores de 5 años cuyo nacimiento se ha registrado ante una autoridad civil, desglosada por edad", estrechamente vinculado con la pregunta sobre inscripción de nacimientos que algunos países de la región han incorporado en sus censos de población en las últimas décadas. En este sentido, los censos pueden ser utilizados como fuente de información para la medición del indicador, permitiendo obtener una línea de base y darle seguimiento a través de las estadísticas continuas.

El cuadro 5, que contiene los resultados censales de la pregunta, evidencia que en la mayoría de los países los porcentajes de personas cuyo nacimiento se registró es alto. Además, en aquellos países que han incorporado la pregunta en más de un censo se observa mejoría en el registro (el Estado Plurinacional de Bolivia y Nicaragua). Cabe aclarar que la cifra de Nicaragua no es comparable con la del resto de los países, pues la pregunta se formuló a las mujeres que tuvieron hijos nacidos vivos, observándose que en 2005 el 14% de aquellos nacidos durante los 5 años previos al censo no había sido registrado.

Cuadro 5  
América Latina (8 países): porcentaje de población por tenencia de nacimiento registrado, censos de las décadas de 1990, 2000 y 2010

País y año censal	Tiene	No tiene
Bolivia (Estado Plurinacional de), 2001	92,6	7,4
Bolivia (Estado Plurinacional de), 2012	98,2	2,2
Brasil, 2010 <sup>a</sup>	99,5	0,5
Ecuador, 2010	94,7	5,3
Haití, 2003	93,4	6,6
Honduras, 2013	98,7	1,3
Paraguay, 2002	96,1	3,9
Perú, 2007	99,0	1,0
<i>Preguntas realizadas a mujeres que han tenido hijos: inscripción del último hijo tenido</i>		
Nicaragua, 1995	75,7 <sup>b</sup>	24,3 <sup>b</sup>
Nicaragua, 2005	86,3 <sup>b</sup>	13,7 <sup>b</sup>
	86,2 <sup>c</sup>	13,8 <sup>c</sup>

Fuente: Elaboración propia con base en procesamientos especiales de los microdatos censales utilizando Redatam 7.

<sup>a</sup> Solo personas de hasta 10 años.

<sup>b</sup> Se refiere al certificado del Ministerio de Salud, dato calculado para hijos nacidos vivos 5 años antes del censo.

<sup>c</sup> Se refiere a la inscripción en el Registro Civil, dato calculado para hijos nacidos vivos 5 años antes del censo.

Se presentan en el cuadro 6 los resultados de la pregunta sobre registro de nacimientos desagregados por edad, área de residencia y condición étnica, para así resaltar las potencialidades de la información censal. Este ejercicio es oportuno para que los países, de acuerdo con sus capacidades estadísticas, desglosen el citado indicador ODS y puedan indagar en las brechas existentes entre quienes han inscrito su nacimiento o no, comprendiendo que el contar con este registro está directamente relacionado con el acceso a los derechos políticos y sociales de los individuos.

Cuadro 6

América Latina (7 países): porcentaje de población que tiene su nacimiento registrado, según grupo etario, área de residencia y condición étnica, censos de las décadas de 1990, 2000 y 2010

País y año censal	Grupo de edad			Área de residencia		Etnicidad	
	Menores de 5 años	5 a 59 años	60 años o más	Urbano	Rural	Indígena	No indígena
Bolivia (Estado Plurinacional de), 2001	78,2	95,0	91,6	94,5	89,6	92,9	92,0
Bolivia (Estado Plurinacional de), 2012	89,0	99,3	99,3	98,7	97,2	98,2	98,2
Brasil, 2010 <sup>a</sup>	99,2			99,7	98,7	93,9	99,5
Haití, 2003	86,4	95,6	80,2	97,1	90,8		
Honduras, 2013	94,5	99,4	99,9	98,9	98,5	98,2	98,8
Paraguay, 2002	77,1	98,4	99,2	97,9	93,5	61,3	96,6
Perú, 2007	92,9	99,8	98,1	99,3	98,1	98,8	99,1
<i>Preguntas realizadas a mujeres que han tenido hijos: inscripción del último hijo tenido</i>							
Nicaragua, 1995 <sup>b</sup>				89,6	60,6		
Nicaragua, 2005 <sup>b</sup>				96,1	75,1	75,7	87,0
Nicaragua, 2005 <sup>c</sup>				93,0	78,5	74,7	87,0

Fuente: Elaboración propia con base en procesamientos especiales de los microdatos censales utilizando Redatam 7.

<sup>a</sup> Solo personas de hasta 10 años.

<sup>b</sup> Se refiere al certificado del Ministerio de Salud.

<sup>c</sup> Se refiere a la inscripción en el Registro Civil.

La información del anterior cuadro constata que es sistemática la menor inscripción de los menores de 5 años con respecto a otros grupos de edad, en particular los resultados censales del Estado Plurinacional de Bolivia, Haití y el Paraguay. Además, las personas mayores en Haití estaban más afectadas por el subregistro.

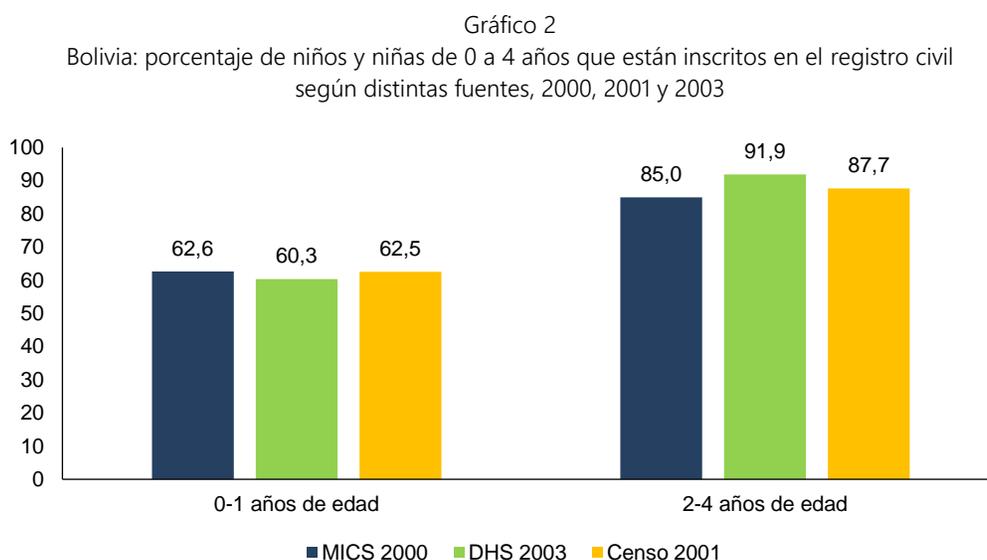
En Haití (2003) y Nicaragua las personas que se encontraban viviendo en zonas rurales eran las más desfavorecidas en cuanto a la inscripción. En este último país se registró una acentuada diferencia entre ambas zonas en el censo de 2005, pues mientras 93% de los últimos hijos nacidos vivos residentes en zonas urbanas estaba inscrito, solamente 79% de los residentes en zonas rurales lo estaba. A pesar de ello, las cifras censales reflejan un aumento en la cobertura del registro de nacimientos, ya que en 1995 solo alrededor de 60% de los nacidos durante los cinco años previos al censo habían sido inscritos en el registro civil.

En cuanto al registro de los nacimientos por condición étnica, en los censos del Paraguay de 2002 y de Nicaragua de 2005 las personas declaradas indígenas estaban en clara desventaja respecto a los no indígenas. En el primero de estos aproximadamente 61% de las personas

indígenas estaban inscritas, frente a 97% en el caso de las no indígenas, aunque debe considerarse que se trata de información censal no reciente.

En el III Censo Nacional de Población y Viviendas para Pueblos Indígenas del Paraguay, levantado en 2012, alrededor de 91% de las personas indígenas que residía en áreas urbanas tenía su nacimiento registrado, frente a 83% de aquellas que residían en áreas rurales, lo que refleja una mejor cobertura de los registros de nacimientos de la población indígena en este país con respecto al censo indígena anterior (DGEEC, 2014).

Los resultados de fuentes complementarias también pueden utilizarse para evaluar los resultantes de los censos sobre inscripción de nacimientos. A manera de ejemplo, en el gráfico 2 se contrastaron para el Estado Plurinacional de Bolivia los resultados censales con los de 2 encuestas realizadas en años cercanos al censo de 2001: la Encuesta Nacional de Demografía y Salud 2003 y la Encuestas de Múltiples Indicadores por Conglomerados 2000, mostrando porcentajes similares a los del mencionado censo.



Fuente: Elaboración propia con base en la MICS 2000, la DHS 2003 y procesamiento de los microdatos del censo de 2001.

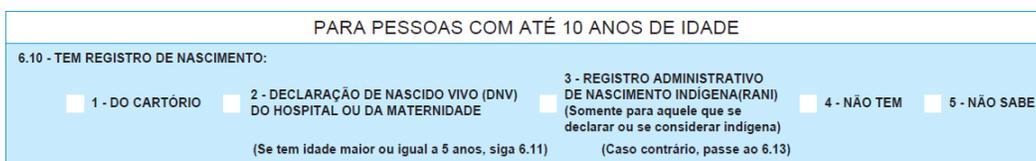
En el recuadro 1 se explica en qué consiste el RANI implementado en el Brasil, y se muestra la utilidad de la pregunta implementada en el censo 2010 para el análisis del tipo de registro de los niños indígenas. Los resultados de esta pregunta para la muestra indican que poco más de 25% de los niños indígenas en el país poseían solamente dicho documento o la Declaración de Nacido Vivo, en otras palabras, 1 de cada 4 niños indígenas no estaba inscrito en el Registro Civil; sin embargo, las inscripciones aumentan con la edad de los niños.

Recuadro 1  
El Registro Administrativo de Nacimiento de Indígenas en el Brasil

El Registro Administrativo de Nacimiento de Indígenas (RANI) es un documento administrativo entregado por la Fundación Nacional de Indígenas (FUNAI) a los pueblos indígenas. El realizar la gestión para la entrega del RANI permite a los indígenas contar con una prueba del nacimiento de un niño o niña y sirve para ser presentado en el Registro Civil en lugar de la Declaración de Nacido Vivo, sin reemplazar al certificado de nacimiento.

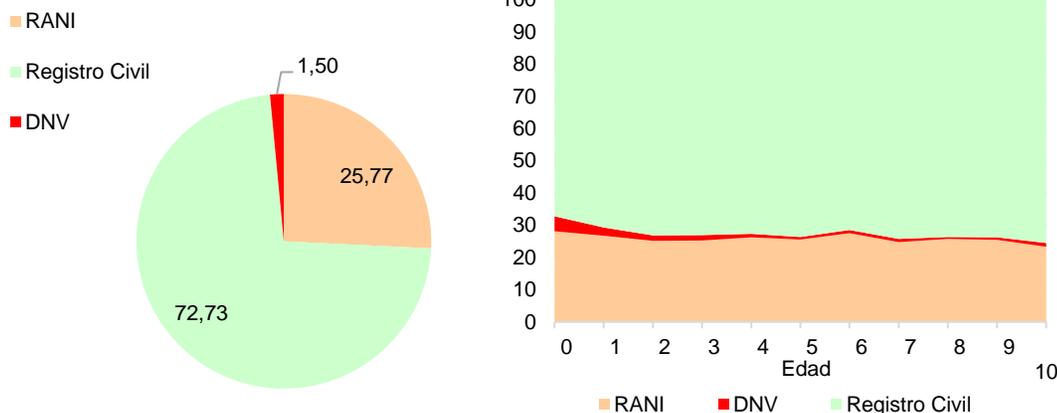
En el censo de 2010 se incorporó el RANI, tanto para el total de la población como para la muestra, dentro de las categorías de respuesta de la pregunta acerca del tipo de registro de nacimiento de los menores de 11 años.

Imagen 1  
Brasil: pregunta sobre el registro de nacimiento de los menores de 11 años, censo de 2010



Fuente: Cuestionario del censo de Brasil de 2010

Gráfico 1  
Brasil: niños indígenas de 0 a 10 años según tipo de registro de nacimiento, censo de 2010

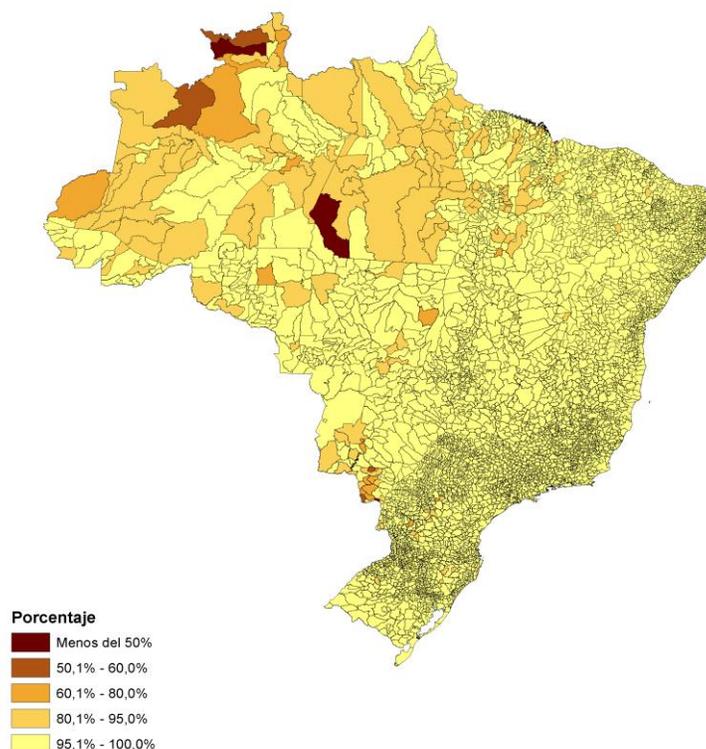


Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de Derechos Humanos (2014) y procesamientos especiales de los microdatos del censo del Brasil de 2010.

Otra potencialidad de los censos para medir el indicador de registro de nacimiento es localizar los sectores o las zonas a nivel subnacional en las cuales los registros son menos frecuentes, sobre todo considerando que los promedios nacionales muestran un alto porcentaje de registro. En el Brasil, por ejemplo, el porcentaje a nivel nacional personas con registro según el censo de 2010 fue de 99,5%, pero algunos municipios menos de la mitad de los niños de 0 a 10 años estaban registrados. Este ejercicio podría replicarse para otros países, y así visualizar áreas críticas donde es necesario implementar acciones para alcanzar el registro universal.

Mapa 1

Brasil: municipios según porcentajes de registro de nacimiento de menores de 11 años, censo de 2010



Fuente: Elaboración propia con base en los microdatos del censo del Brasil de 2010.

## b) Tenencia de documento de identidad

La pregunta sobre tenencia de un documento de identidad también tiene una relación directa con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible a través de la meta 16.9: "De aquí a 2030, proporcionar acceso a una identidad jurídica para todos, en particular mediante el registro de nacimientos". El logro de una mayor completitud en el registro de nacimientos es el primer paso para alcanzar identidad jurídica universal; sin embargo, los resultados censales que se mostrarán en el siguiente apartado indican que lo más preocupante es la proporción de personas que declararon no tener documento de identidad y que, efectivamente, el problema radica en las primeras edades.

El cuadro 7 muestra los resultados censales provenientes de la pregunta sobre tenencia de un documento de identidad, sobresaliendo el caso paraguayo, con aproximadamente 29% de su población sin documento de identidad según datos del censo de 2002. En el Estado Plurinacional de Bolivia se evidencia un aumento del porcentaje de personas que poseían documento de identidad, pasando de algo más de 40% en 1992 a casi 80% veinte años después, esto es, cerca de 20% de su población no contaba con su respectivo documento de identidad, situación similar a la del Ecuador según datos de su último censo.

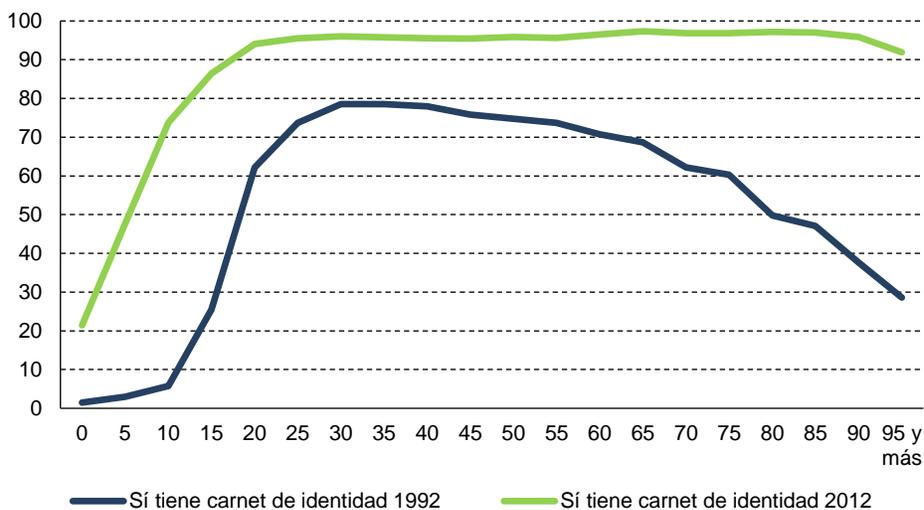
Cuadro 7  
América Latina (6 países): porcentaje de población por tenencia de documento de identidad, censos de las décadas de 1990, 2000 y 2010

País y año censal	Tiene	No tiene
Bolivia (Estado Plurinacional de), 1992	40,3	59,7
Bolivia (Estado Plurinacional de), 2012	79,4	20,6
Ecuador, 2010	79,7	20,3
El Salvador, 2007	95,4	4,6
Honduras, 2013	92,6	7,4
Paraguay, 2002	71,6	28,5
Perú, 2007	96,8	3,2
Perú, 2017	99,6	0,4

Fuente: Elaboración propia con base en procesamientos de los microdatos censales utilizando Redatam 7.

En el gráfico 3 se aprecia la distribución de la población boliviana que declaró tener documento de identidad por edades quinquenales en dos momentos en el tiempo. En 2012 se observa una notoria mejora de los porcentajes de población que contaba con carnet de identidad respecto del censo anterior; sin embargo, los niños y niñas continuaban siendo los más desfavorecidos.

Gráfico 3  
Bolivia: porcentaje de personas que tienen carnet de identidad por grupos quinquenales de edad, censos de 1992 y 2012 (En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con base en procesamientos de los microdatos de los censos de Bolivia de 1992 y 2012 utilizando Redatam 7.

En el cuadro 8 se presentan los resultados censales en este país, y se muestra que en 1992 solamente 1,5% de los niños menores de 5 años tenía documento de identidad, porcentaje que aumenta a partir de los 10 años y alcanza su máximo a los 39 años. Hacia las edades avanzadas este porcentaje disminuye de forma notoria, pues solo el 64% de las personas de 60 años y más declaró tener su documento.

En 2012, por otro lado, mejoró la cobertura del sistema de identificación legal de bolivianos y bolivianas, aunque los niños menores de 5 años seguían siendo los que se encontraban en peor situación, pues solo 2 de cada 10 niños poseía su cédula de identidad, y sin dejar de prestar atención al grupo de edad siguiente (5 a 14 años), en el que prácticamente 40% no tenía documento de identidad (véase el cuadro 8).

Cuadro 8  
América Latina (6 países): porcentaje de personas que tienen documento de identidad por grupo de edad, área de residencia y condición étnica, censos de las décadas de 1990, 2000 y 2010

País y año censal	Grupo de edad				Área de residencia		Etnicidad	
	Menos de 5 años	De 5 a 14 años	De 15 a 59 años	60 o más	Urbano	Rural	Indígena	No indígena
Bolivia (Estado Plurinacional de), 1992	1,5	4,3	64,2	63,8	48,3	29,1	-	-
Bolivia (Estado Plurinacional de), 2012	21,3	60,6	94,1	97,2	80,7	77,2	81,9	78,0
Ecuador, 2010	25,0	50,0	96,7	98,4	80,6	78,3	76,1	84,9
El Salvador, 2007 <sup>a</sup>	-	83,8	97,1	92,1	96,3	93,6	-	-
Honduras, 2013 <sup>a</sup>	-	69,3	94,6	94,8	93,9	90,9	87,7	94,3
Paraguay, 2002	15,6	41,0	93,3	92,7	80,6	59,7	38,0	72,1
Perú, 2007 <sup>a</sup>	-	85,4	98,1	94,2	97,6	93,6	96,5	97,0
Perú, 2017	98,2	99,6	99,8	99,6	-	-	99,7	99,8

Fuente: Elaboración propia con base en procesamientos de los microdatos censales utilizando Redatam 7.

<sup>a</sup> El primer grupo de edad corresponde a las personas de 18 y 19 años, y el segundo a aquellas de 20 a 59 años.

El cuadro 8 permite corroborar que, en los países considerados, los niños y adolescentes son los más afectados en lo que a la tenencia de documento de identidad respecta. En los censos de la última década llama la atención el caso ecuatoriano, pues se trata de un país con un sistema de registro y estadísticas vitales satisfactorio; sin embargo, el censo reveló que solo uno de cada cuatro menores de 5 años y la mitad de los comprendidos entre 5 y 14 años tenía documento de identidad, haciendo notar la necesidad de mejorar la completitud del sistema de identidad legal en este país.

Un análisis aparte merece los países que preguntan a las personas de 18 años o más, ya que a partir de esas edades comienza a mejorar la tenencia de documento de identidad, debido a la necesidad de insertarse en el mercado laboral y financiero, ejercer su derecho al voto, emigrar hacia otro país, entre otros. De dichos países, Honduras tiene el porcentaje más bajo de personas de 18 y 19 años que declararon sí tener documento de identidad: 69% según datos del censo de 2013, mientras que El Salvador y el Perú, para 2007, se ubicaban en valores cercanos al 84%.

En el análisis por área de residencia destaca el Estado Plurinacional de Bolivia, cuyo porcentaje de población residente en zonas rurales que no tenía documento de identidad llegaba a 71% en 1992 y disminuyó a 23% para 2012, alcanzando una cifra cercana a la registrada por el

Ecuador en 2010. En el Paraguay, según información del censo de 2002, el porcentaje de población que vivía en zonas rurales y no tenía cédula de identidad era de 40%, esto es, el doble de los que residían en zonas urbanas.

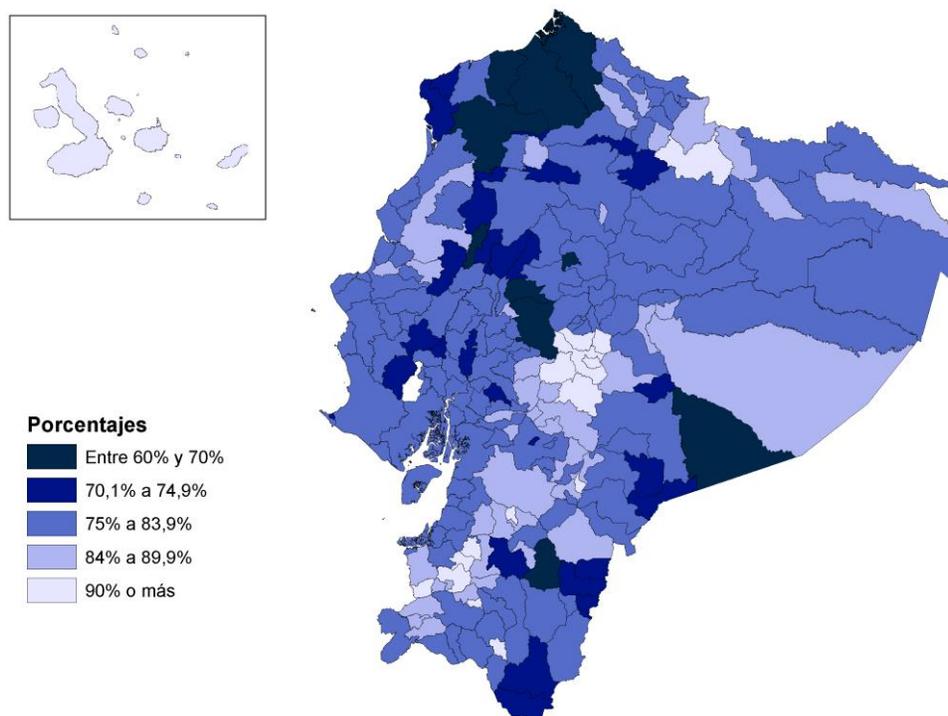
Desagregando por condición étnica se observa que, en 2012, 18% de la población indígena en el Estado Plurinacional de Bolivia no contaba con documento de identidad, y a pesar de que esta cifra es alta, se encuentra en mejor situación que la población no indígena, de la cual 22% declaró no tener su documento.

En el Ecuador, Honduras y el Paraguay la brecha es en sentido contrario, ya que el porcentaje de población indígena que no tenía documento de identidad era mayor en comparación con la población no indígena. Este último país, en 2002, más de la mitad de la población indígena (62%) declaró no poseer el documento de identidad y, según cifras del último censo indígena (2012), dicho porcentaje disminuyó a 33%. En el Perú, por otro lado, las cifras de los últimos censos revelaron que más de 95% de la población indígena tenía documento de identidad, siendo muy pequeñas las diferencias con la población no indígena.

En el mapa 2 se muestra la potencialidad de la información censal para analizar las desigualdades territoriales en el Ecuador en 2010, haciendo posible localizar geográficamente la población que se encontraba en desventaja respecto a la tenencia de documento de identidad. En el mencionado mapa es posible identificar los cantones con menos de 70% de población con documento de identidad, en los cuales sería necesario focalizar políticas y acciones para mejorar el sistema de identidad legal.

Mapa 2

Ecuador: porcentaje de personas que tienen cédula de identidad por cantones, 2010



Fuente: Elaboración propia con base en procesamientos de los microdatos del censo del Ecuador de 2010 utilizando Redatam 7.

**c) Registro de nacimientos y tenencia de documento de identidad:  
la necesidad de distinguir**

En el apartado "La experiencia regional en las últimas décadas" se mencionó que son seis los países de la región que incorporaron en sus censos correspondientes a la década de 2010 las preguntas sobre inscripción del nacimiento en el registro civil y tenencia de documento de identidad, de los cuales dos ya las había incorporado en sus penúltimos censos: el Estado Plurinacional de Bolivia (2012), Colombia (2018), el Ecuador (2010), Honduras (2013), el Paraguay (2002 y 2012) y el Perú (2007 y 2017).

Los datos del último censo boliviano dieron como resultado que alrededor de 80% de la población tenía inscrito su nacimiento en el registro civil o cívico, y contaba a su vez con carnet de identidad. Sin embargo, y a pesar de haber sido registrada, 18% de la población no poseía carnet. En esta misma línea, en peor situación se encontraba los 180 000 bolivianos (aproximadamente 2%) que declararon no estar registrados ante la autoridad civil ni tener identidad legal.

Al momento del censo último censo hondureño, llevado a cabo en 2013, el 7% de la población de 18 años o más (aproximadamente 346.000 personas) estaba inscrita en el Registro Nacional de las Personas (RNP) pero no contaba con tarjeta de identidad. Adicionalmente, 6.000 personas (0,1%) informaban no encontrarse inscritas ni tener documento de identidad. Nótese que estos resultados no contemplan a niños, niñas ni adolescentes, que son los más vulnerables.

En el Paraguay, el censo de 2002 mostró que 24% de la población (1.225.000 personas) sí tenía registrado el nacimiento, pero no contaban en ese momento con cédula de identidad. Por otro lado, el 4% de la población, es decir aproximadamente 200.000 paraguayos, permanecían invisibles como ciudadanos y ante las autoridades del país.

El censo más reciente del Perú, realizado en 2017, dio como resultado que 99% de su población declaró tener documento de identidad, y asimismo reveló que 0,6% tenía solo registro de nacimiento y 0,4% no tenía registro alguno, y aunque estas cifras parezcan insignificantes respecto del total de población del país, corresponden a 173.000 y 103.000 personas, respectivamente.

## **6. Principales hallazgos**

- Se evidenció un aumento en la cantidad de países de la región que ha incorporado las preguntas sobre inscripción del nacimiento y tenencia del documento de identidad, no así para el registro de las defunciones.
- La experiencia regional de inclusión de preguntas sobre registro de nacimientos, de defunciones y tenencia de documento de identidad es variada en los países que las han incorporado en al menos tres aspectos:
  - no existe un estándar único en la formulación de las preguntas
  - no necesariamente han sido incorporadas en un mismo censo las preguntas sobre registro de nacimiento y tenencia de documento de identidad
  - su inclusión responde a diferentes necesidades de medición
- El porcentaje de población con registro de nacimiento suele ser superior al de población que tiene documento de identidad.

- El grupo más desfavorecido en cuanto a inscripción del nacimiento son los menores de 5 años, y los menores de 18 años en el caso de la tenencia del documento de identidad.
- Las mayores brechas etarias por área de residencia y condición étnica se presentan en la pregunta de tenencia de documento de identidad.
- Aún persisten las brechas territoriales, en contraste con los promedios nacionales de porcentaje de población que tiene inscrito su nacimiento y posee documento de identidad.
- Los resultados de estas preguntas pueden servir como complemento para la información estadística nacional requerida para el cumplimiento de la meta 16.9 y el indicador 17.19.2 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, relacionados con el acceso a la identidad jurídica para todos y el logro del registro universal de nacimientos y defunciones.
- No existen recomendaciones internacionales sobre la necesidad, uso y aplicación de las preguntas sobre registro de nacimientos, defunciones y tenencia de documento de identidad en los censos de población y viviendas.

## 7. Consideraciones finales

Los hallazgos presentados en este documento muestran la utilidad de las preguntas sobre registro de nacimientos, tenencia de documento de identidad y registro de las defunciones para una diversidad de intereses, tales como complementar los análisis sobre cobertura y calidad de los registros vitales, generar información para dar seguimiento al avance en cuanto a derechos ciudadanos, visualizar brechas territoriales y sociales con fines de políticas, entre otros. En tal sentido, es necesario que los países que se encuentren valorando la incorporación de estas preguntas en sus próximos censos tengan claridad y definan el por qué y para qué de su inclusión, además de informar a la población sobre la importancia de dichas preguntas con vistas a lograr la mayor colaboración posible.

Dada la heterogeneidad regional, es preciso generar consensos técnicos tanto a nivel interinstitucional como entre los países de la región respecto de cómo incluir estas preguntas. En principio, y con miras a construir recomendaciones en esta materia, estas preguntas debieran formularse a todas las personas, considerar categorías de respuesta que tengan relevancia para el país más allá de la dicotomía Sí/No, incluir la categoría "No Sabe" -fundamentalmente en censos de derecho- y utilizar términos propios del país.

El debate acerca de la inclusión de un módulo de preguntas sobre defunciones en el hogar tampoco está zanjado en la región, y es el paso previo para adicionar una pregunta sobre el registro de defunciones. Para poder avanzar en ello es preciso realizar una evaluación pormenorizada de los resultados obtenidos en los países que incluyeron el citado módulo, visualizando su aporte a los procesos de fortalecimiento de los sistemas de registro, identidad y estadísticas vitales.

En virtud de lo señalado, debe fortalecerse la coordinación entre las instituciones nacionales (oficina nacional de estadística, registro civil y ministerio de salud) para aprovechar de mejor manera la información censal sobre estos asuntos. Asimismo, es importante que los países compartan sus experiencias y los resultados alcanzados con estas preguntas —en particular sobre su uso y aplicabilidad en investigaciones y diseño de políticas— que avalen su inclusión en los censos y permitan delinear orientaciones al respecto.

## Bibliografía

- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2016), *Conferencia Internacional sobre Gestión de la Identidad, Seúl, 23 al 25 de septiembre de 2014* [en línea] <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7125/Conferencia%20Internacional%20sobre%20Gestión%20de%20la%20Identidad.pdf?sequence=7>.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2011), *Recomendaciones para los censos de la década de 2010 en América Latina*, Serie Manuales (LC/L.3364), Santiago de Chile [en línea] [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5511/1/S1100525\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5511/1/S1100525_es.pdf).
- \_\_\_\_\_ (2010), *Los censos de 2010 y la salud. Informe del Seminario-Taller*, Serie Seminarios y Conferencias (LC/L.3253-P), N° 59 [en línea] <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6948/1/lc3253.pdf>.
- Danel, I. y M. Bortman (2008), *An Assessment of LAC's Vital Statistics System: The Foundation of Maternal and Infant Mortality Monitoring, Health, Nutrition and Population (HNP) Discussion Paper*, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.
- DGEEC (Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos) (2014), *Pueblos indígenas en el Paraguay: resultados finales de población y viviendas 2012*, Fernando de la Mora, Paraguay, Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos.
- Harbitz, M., Benítez, J. e I. Arcos (2010), *Inventario de los registros civiles e identificación de América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo [en línea] <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/3118/Inventario%20de%20los%20registros%20civiles%20e%20identificación%20de%20América%20Latina%20y%20el%20Caribe.pdf?sequence=1>.
- Naciones Unidas (2017a), *Principles and Recommendations for Population and Housing Censuses Rev. 3 (ST/ESA/STAT/SER.M/67/Rev.3)*, Department of Economic and Social Affairs, Statistics Division, New York [en línea] [https://unstats.un.org/unsd/publication/seriesM/Series\\_M67Rev3en.pdf](https://unstats.un.org/unsd/publication/seriesM/Series_M67Rev3en.pdf).
- \_\_\_\_\_ (2017b), *Progresos en el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Informe del Secretario General (E/2017/66)* [en línea] [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=E/2017/66&referer=http://www.un.org/es/documents/index.html&Lang=S](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=E/2017/66&referer=http://www.un.org/es/documents/index.html&Lang=S).
- \_\_\_\_\_ (1998), "Manual sobre sistemas de registro civil y estadísticas vitales. La preparación del marco legal", *Serie Manuales sobre sistemas de registro civil y estadísticas vitales (ST/ESA/STAT/SER.Fn 1)*, Serie F, N° 71, Publicación de las Naciones Unidas.
- OPS (Organización Panamericana de la Salud) (2007), *Situación de las estadísticas vitales, de morbilidad y de recursos y servicios en salud de los países de las Américas, Informe Regional* [en línea] <http://www.paho.org/relacsis/index.php/es/docs/recursos/publicaciones-relacsis/documentos-marco/317-situacion-de-las-estadisticas-vitales-de-morbilidad-y-de-recursos-y-servicios-en-salud-de-los-paises-de-las-americas-informe-regional-ops-11-2007/file>.
- Setel, P. y otros (2007), "A scandal of invisibility: making everyone count by counting everyone", Serie Who Counts? [en línea] <http://www.who.int/healthinfo/statistics/WhoCounts1.pdf>.
- UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2016), *Registro de nacimiento en América Latina y el Caribe: cerrando la brecha*, Nueva York [en línea] [https://data.unicef.org/wp-content/uploads/2016/09/BR-in-LAC-brochure\\_Spanish-9\\_23-LR.pdf](https://data.unicef.org/wp-content/uploads/2016/09/BR-in-LAC-brochure_Spanish-9_23-LR.pdf).

## **B. Medición de variables de ciudadanía mediante los censos en el Ecuador: ¿oportunidad para validar las estadísticas vitales y la identidad?**

*Lorena Naranjo<sup>46</sup>*

*Cecilia Valdivia<sup>47</sup>*

### **1. Introducción**

Los censos de población y vivienda constituyen la principal herramienta de actualización de información de los países en varias temáticas y disponen del mayor nivel de desagregación geográfica posible. La información que se obtiene sirve para la planificación a nivel nacional, ya que permite la demarcación de circunscripciones electorales y la distribución de los representantes en los órganos de gobierno, provee información para la distribución de los recursos fiscales, y otorga la posibilidad de realizar estudios de pobreza y focalizar la inversión social (INEC, 2018).

Uno de los derechos humanos fundamentales de las personas es el reconocimiento legal de su existencia e identidad, lo que les proporciona acceso a servicios básicos de educación o salud, a ser portadores de derechos y ser miembros activos de la sociedad. Por esta razón, el contar con un sólido sistema de registros de hechos vitales cobra mayor importancia en los países que buscan mejorar las condiciones de vida de sus habitantes, fortalecer su democracia y lograr una adecuada elaboración, planificación y ejecución de políticas públicas.

Desde hace algunos años, el Ecuador ha estado inmerso en la mejora continua de los registros vitales de su población y en el otorgamiento del documento de identidad. Para tales fines se han realizado una serie de acciones a través de las instituciones competentes, sobre todo en lo referente a la automatización de los procesos y a la capacitación, generando un constante incremento de los niveles de cobertura y calidad de los registros.

El fortalecimiento de los sistemas de registros deriva en estadísticas vitales de mayor confiabilidad, y por consiguiente en indicadores más precisos para el seguimiento de logros nacionales o internacionales en materia de salud o derechos de la población. No obstante, si bien la información disponible muestra mejores niveles de cobertura con el paso del tiempo, esto no significa que la tarea haya concluido, ya que persisten diferencias a nivel subnacional y en determinados estratos de la sociedad en los que aún existe población sin registro o sin un documento que avale su identidad.

Para realizar un diagnóstico adecuado de la situación actual —que permita la toma de acciones efectivas y focalizadas— se requiere de fuentes alternativas de datos que posibiliten evaluar la calidad y cobertura de los sistemas de información proveniente de los registros. Con tal propósito, en el último censo de población del Ecuador, realizado en 2010, se incorporaron preguntas a este respecto, pues a pesar de que las estadísticas vitales muestran una mejoría sustancial durante el periodo intercensal en marcha (2010-2020), la meta es lograr cubrir al total de la población. Por lo anterior, y al ser los censos la operación estadística con mayor alcance y

---

<sup>46</sup> Gerente del Proyecto “VIII Censo de Población y VII de Vivienda 2020”, INEC Ecuador.

<sup>47</sup> Responsable Nacional de Empadronamiento del Censo de Población y Vivienda, INEC Ecuador.

desagregación territorial que existe, se prevé que en el próximo, a levantarse en 2020, nuevamente se incluyan estas preguntas, pues responden a necesidades nacionales de información aún pendientes.

Adicionalmente, luego del censo 2010, el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) inició el desarrollo de nuevas metodologías para la producción de estadísticas oficiales aprovechando los registros administrativos disponibles en el país. Estas fuentes tienen dos de las características más preciadas de los censos: la universalidad y el mayor nivel de desagregación geográfica; sin embargo, su calidad, consistencia y cobertura aún presentan limitaciones importantes. En razón de lo expuesto, es necesario implementar acciones que, en el largo plazo, permitan su uso para la generación de información que reemplace los operativos de campo tradicionales que se realizan en el país.

Considerando lo anterior, el ente rector de las estadísticas oficiales en el Ecuador prevé en el próximo censo, además de preguntar por la tenencia de documento de identidad —como se hizo en el censo anterior—, registrar el número de dicho documento, lo cual además de permitir la evaluación de cobertura servirá para validar la consistencia de determinadas variables censales y cotejar o combinar los datos de las fuentes administrativas.

## **2. Variables investigadas en el censo de 2010**

Para el diseño del cuestionario del censo de 2010 se socializaron y concertaron las preguntas a incluir con usuarios de la información censal. Posteriormente, de acuerdo con lo planificado, se realizó una serie de pruebas del cuestionario con diferentes actores, y un año antes se efectuó el censo experimental. Así, se tomaron todos los recaudos necesarios para que el instrumento de recolección respondiera a la demanda de información.

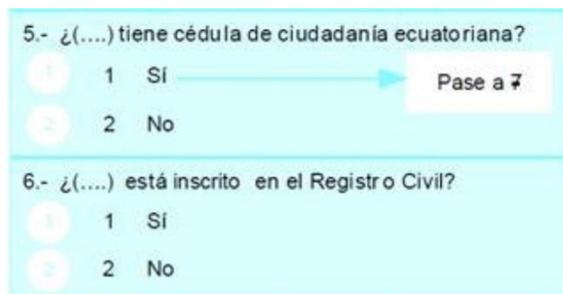
Asimismo, en el proceso de consulta ciudadana para la determinación de las variables se consideraron objetivos nacionales de política pública y requerimientos de temas emergentes —como el de ciudadanía y registros— que necesitaban fuentes alternativas de medición. Al respecto, el objetivo 8 del *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010* establecía la necesidad de “Afirmar la identidad nacional y fortalecer las identidades diversas y la interculturalidad” (SENPLADES, 2007, pág. 221), mismo que se asoció directamente a la inclusión de preguntas referidas a la inscripción en Registro Civil y tenencia de cédula de ciudadanía.

A la fecha de la investigación el registro oportuno de los nacimientos ocurridos en el Ecuador se estimaba entre un 50% y un 60%, evidenciando un registro tardío y un subregistro importante, lo cual motivó la implementación de acciones concretas que incentiven la inscripción al nacimiento y por consiguiente el fortalecimiento del sistema de registros vitales. Para el diseño de estas políticas se requería de otras fuentes de medición, y en tal sentido el levantamiento censal fue uno de los mecanismos utilizados para la evaluación y diagnóstico de la inscripción tardía o no inscripción de los niños en el país.

En el diseño de las preguntas sobre ciudadanía incluidas en el cuestionario censal de 2010 participaron las principales instituciones públicas vinculadas a este tema: la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación y el Ministerio de Salud Pública (MSP), que, junto con el INEC, acordaron su inclusión. En la imagen 1 se presentan dichas preguntas, referentes a la inscripción en Registro Civil y la tenencia de cédula de ciudadanía ecuatoriana.

Imagen 1

Ecuador: preguntas sobre inscripción en Registro Civil y tenencia de cédula de ciudadanía, censo de 2010



5.- ¿(...) tiene cédula de ciudadanía ecuatoriana?

1 Si → Pase a 7

2 No

6.- ¿(...) está inscrito en el Registro Civil?

1 Si

2 No

Fuente: Cuestionario del censo del Ecuador de 2010.

Cuando se levantó el censo de 2010, para obtener el número de cédula de ciudadanía las personas debían previamente acudir al Registro Civil a inscribirse y posteriormente solicitar el documento de identidad. Por esta razón, la pregunta fue construida de tal forma que, si alguien contestaba que tenía cédula de identidad, se omitía la pregunta sobre inscripción en el Registro Civil y se continuaba con la siguiente, ya que se sobreentendía que debía estar inscrita.

Actualmente existe un sistema automatizado de registro de nacimientos mediante el cual se otorga el número de identificación a los niños al nacer en los establecimientos de salud, mismo que, luego de los trámites correspondientes en el Registro Civil, constará en el documento de identidad nacional. Por este motivo se eliminaría el salto mencionado anteriormente, ya que las personas pueden no estar inscritas en el Registro Civil pero sí disponer del número de cédula de identidad —aunque no el documento en físico—.

En cuanto al cálculo de los indicadores derivados de las preguntas descritas anteriormente se debe indicar que, si bien el total de población con cédula de ciudadanía resulta simplemente de la frecuencia de la pregunta, para el caso de la población inscrita en el Registro Civil debió sumarse a quienes indicaron estar inscritos y a quienes afirmaron tener cédula de ciudadanía. Algunos de los indicadores resultantes de estas preguntas se calcularon utilizando variables transversales y, de acuerdo con el fin, empleando filtros de edad, divisiones geográficas y combinaciones con otras variables de interés como lugar de nacimiento o de residencia habitual.

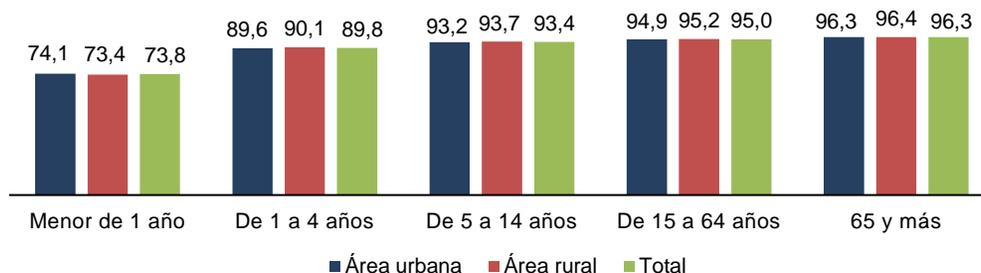
Un aspecto que debe tomarse en cuenta es que el cuestionario censal de 2010 se aplicó a todas las personas presentes en el país en el momento del censo (00 horas de 28 de noviembre de 2010), por lo cual las preguntas referidas a ciudadanía se formularon tanto a los ecuatorianos como a los extranjeros que se encontraban en el país en dicho momento. Si bien las preguntas se centraron en la medición de la cobertura nacional de los servicios de registro, en el tratamiento y validación de los datos se presentaron algunos inconvenientes: la dificultad de verificar la información de los no nacionales y la posibilidad de que personas con inscripción en registros civiles de otros países se anotasen como inscritos en el nacional.

A pesar de estas dificultades, y que durante la limpieza de datos se encontrara que las personas no nacidas y no residentes en el Ecuador representaban menos del 1%, se consideró la posibilidad de tener información de población inscrita y con cédula de ciudadanía no residente o no nacida en el Ecuador —como ser los hijos de padres ecuatorianos nacidos en otro país e inscritos en embajadas o consulados—, pero ello dificultó la depuración de dicha información censal.

### 3. Principales resultados de la información censal 2010

Conforme a lo esperado, la cobertura de la inscripción en el sistema de Registro Civil varía con la edad de la población: alcanza a nivel nacional el 96,3% entre las personas de 65 o más años, el 89,8% en los niños de 1 a 4 años, y el 73,8% en los menores de un año, es decir, es creciente con la edad. Además se observa que prácticamente no existe diferencia entre las áreas urbana y rural, estando el promedio nacional por encima del 90% (véase el gráfico 1).

Gráfico 1  
Ecuador: cobertura de inscripción en Registro Civil por grupo de edad y área de residencia, 2010  
(En porcentajes)

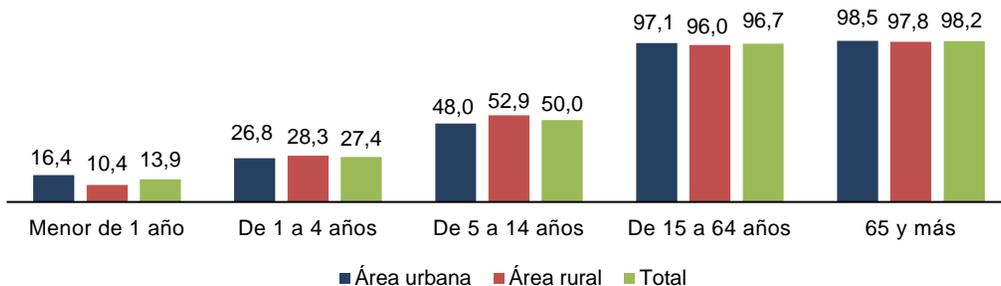


Fuente: Elaboración propia con base en el censo del Ecuador de 2010.

La tenencia de documento de identidad en 2010 presentó menores porcentajes de cobertura que la inscripción en el Registro Civil. Esto ocurre principalmente en la población menor de 15 años, ya que a partir de esta edad se produce un salto cualitativo hasta llegar al 98,2% en la población de 65 años o más. La cédula de ciudadanía, al ser un requisito para ejercer el derecho al voto y acceder a servicios, créditos, entre otros, es requerida a partir de los 18 años, que es cuando inicia la mayoría de edad y se adquieren las capacidades y derechos inherentes. Al igual que en el caso de la inscripción, no se observan diferencias entre las áreas urbana y rural (véase el gráfico 2).

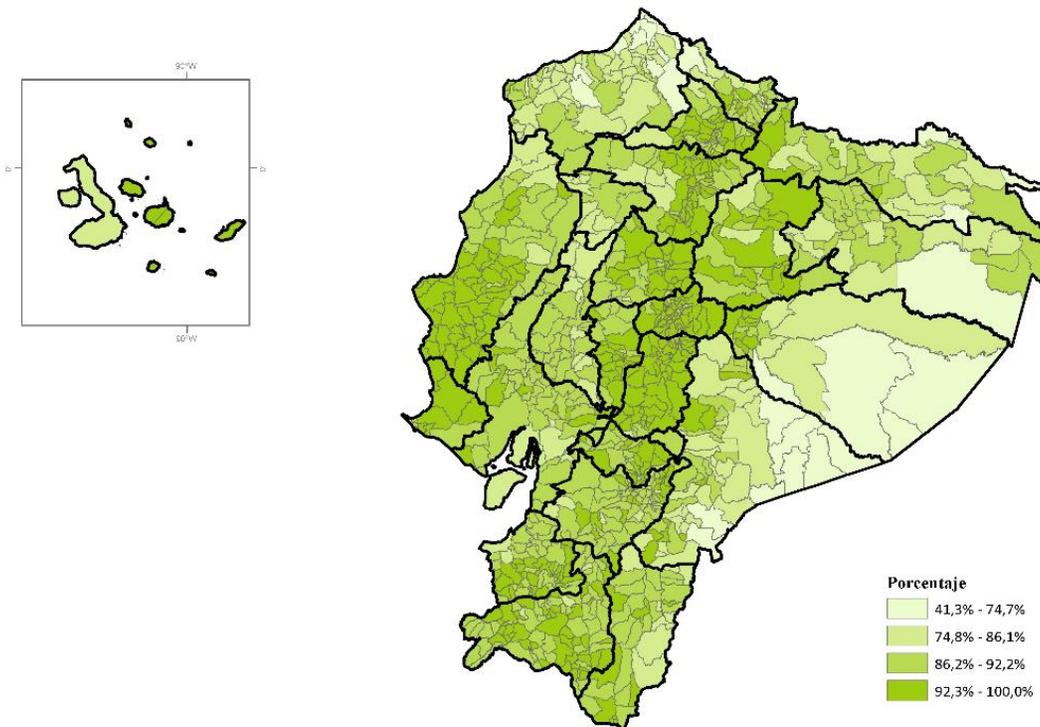
Al observar la inscripción en el Registro Civil de menores de 5 años en un mapa temático a nivel de parroquias rurales o cabeceras cantonales —las divisiones administrativas menores que dispone el país— se advierten diferencias aún dentro de una misma provincia, pues mientras en las cabeceras cantonales la inscripción está en general por encima del 90%, en algunas parroquias rurales distantes a ellas la cobertura es menor. Los menores porcentajes de población infantil inscrita se encuentran en las provincias de Pastaza, Morona Santiago, Sucumbíos y Esmeraldas, las tres primeras pertenecientes a la región oriental del país y la última a la costa ecuatoriana (véase el mapa 1).

Gráfico 2  
Ecuador: cobertura de tenencia de cédula de ciudadanía por grupos de edad y área de residencia, 2010  
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con base en el censo del Ecuador de 2010.

Mapa 1  
Ecuador: población menor de 5 años inscrita en registro civil a nivel de parroquias rurales/cabeceras cantonales, 2010

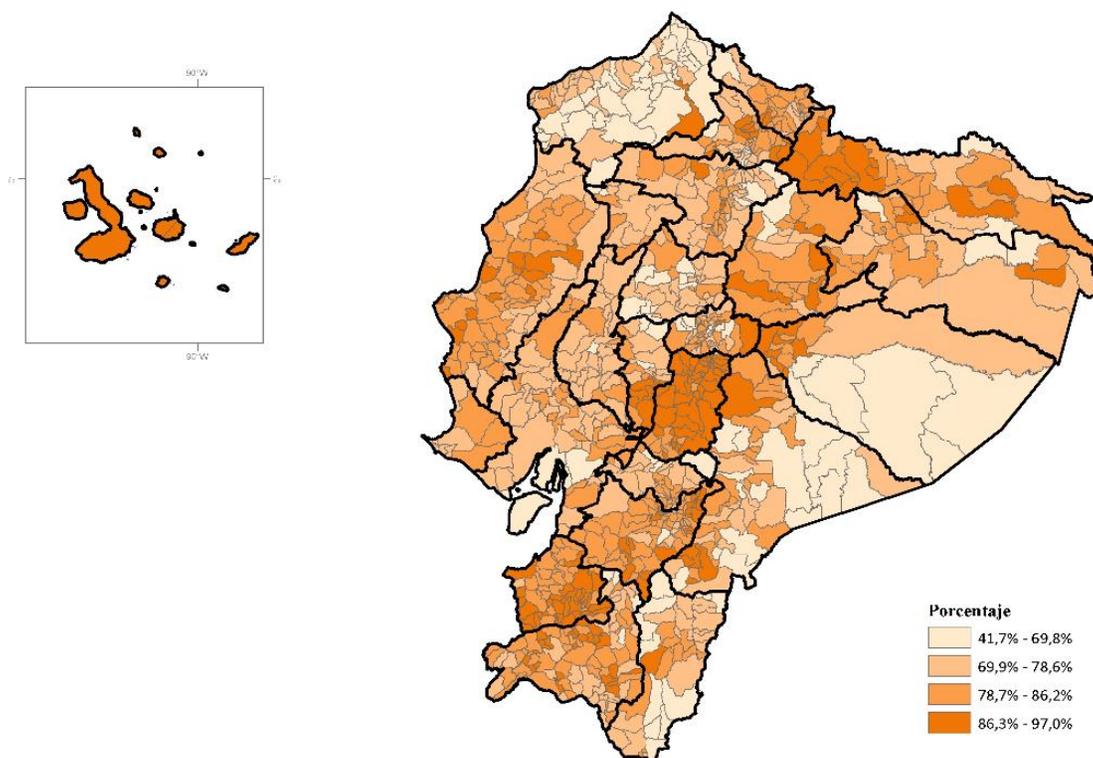


Fuente: Elaboración propia con base en el censo del Ecuador de 2010.

Lo propio sucede con la tenencia de documento de ciudadanía ecuatoriana, que presenta diferencias al interior del país. Como se puede apreciar en el mapa 2, en la mayoría de los casos los resultados coinciden con la falta de cobertura en la inscripción en el Registro Civil ya que, como se mencionó anteriormente, las personas deben estar inscritas para obtener la cédula de identidad.

Se observa una gran cantidad de parroquias y cabeceras en las que menos de la mitad de sus habitantes disponen de este documento en las provincias del área oriental del país -especialmente en Pastaza, Morona Santiago y Zamora Chinchipe-, en la provincia de Esmeraldas en la costa norte, y en Cotopaxi, ubicada en la Sierra central. Lo contrario sucede en Galápagos, la cual destaca por su alta cobertura, posiblemente porque es la única provincia del país con importantes controles migratorios y de residencia.

Mapa 2  
Ecuador: población con cédula de ciudadanía a nivel de parroquias rurales/cabeceras cantonales, 2010



Fuente: Elaboración propia con base en el censo del Ecuador de 2010.

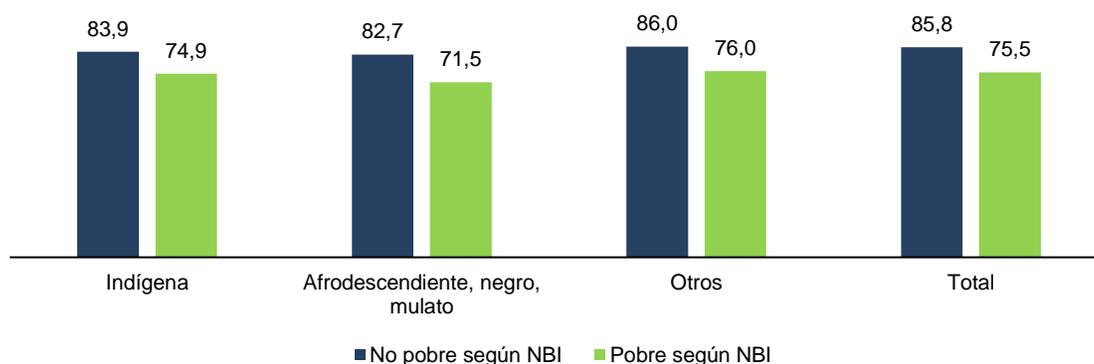
La brecha entre la población con y sin documento de identidad se acentúa si se efectúa un análisis desagregado por grupo étnico de pertenencia, y más aún si se toma en cuenta la condición de pobreza según Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Los resultados del último censo muestran que la diferencia entre la población pobre y la no pobre a nivel nacional es de alrededor de 10%, y la situación es similar si se considera además la condición étnica. En virtud de lo anterior, se puede afirmar que la falta de recursos económicos dificulta el poseer el documento de identidad (véase el cuadro 1 y el gráfico 3).

Cuadro 1  
Ecuador: población con cédula de identidad por grupo étnico según condición de pobreza y área de residencia, 2010  
(En porcentajes)

Condición y área de residencia	Población con cédula de identidad			Total
	Indígena	Afrodescendiente, negro, mulato	Otros	
No pobre según NBI	83,9	82,7	86,0	85,8
Pobre según NBI	74,9	71,5	76,0	75,5
Total	76,0	74,9	80,3	79,6
Área urbana	78,6	75,3	81,0	80,5
Área rural	75,3	73,8	79,0	78,2
Total	76,0	74,9	80,3	79,6

Fuente: Elaboración propia con base en el censo del Ecuador de 2010.

Gráfico 3  
Ecuador: población con cédula de identidad, por grupo étnico, según condición de pobreza por NBI  
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con base en el censo del Ecuador de 2010.

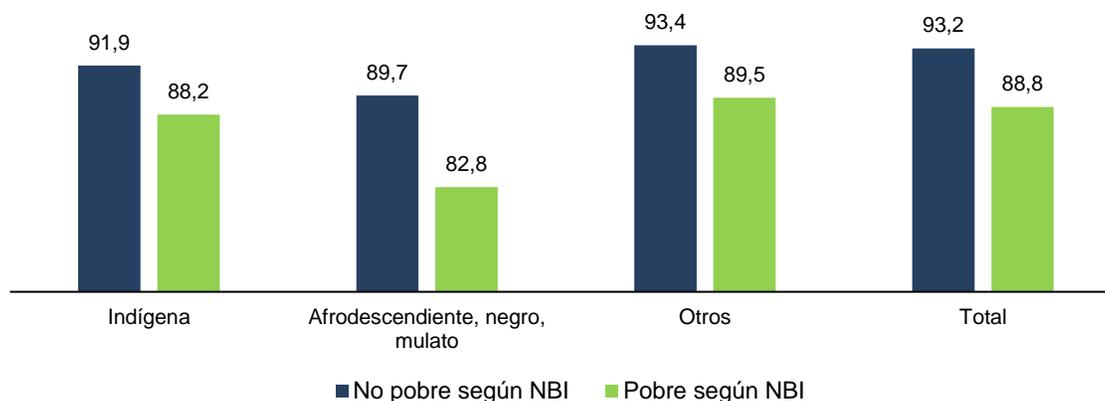
Las diferencias de cobertura de inscripción en el Registro Civil de los menores de cinco años tienen un patrón similar al de la tenencia de cédula de ciudadanía, ya que las menores coberturas se encuentran en los niños de hogares pobres según NBI (88,8%). También persisten las diferencias en el registro de niños considerando el grupo étnico de pertenencia y el área de residencia (véase el cuadro 2 y el gráfico 4).

Cuadro 2  
Ecuador: población menor de cinco años inscrita en registro civil por grupo étnico  
según condición de pobreza por NBI y área de residencia, 2010  
(En porcentajes)

Condición y área de residencia	Población menor de cinco años inscrita en Registro Civil			
	Indígena	Afrodescendiente, negro, mulato	Otros	Total
No pobre según NBI	91,9	89,7	93,4	93,2
Pobre según NBI	88,2	82,8	89,5	88,8
Total	88,5	84,4	90,8	90,2
Área urbana	89,4	84,4	90,6	90,0
Área rural	88,3	84,3	91,1	90,2
Total	88,5	84,4	90,8	90,2

Fuente: Elaboración propia con base en el censo del Ecuador de 2010.

Gráfico 4  
Ecuador: población menor de cinco años inscrita en registro civil por grupo étnico  
según condición de pobreza por NBI, 2010  
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con base en el censo del Ecuador de 2010.

#### 4. Estadísticas generadas mediante el uso de los registros administrativos

El INEC se encuentra desarrollando metodologías alternativas de generación de estadísticas oficiales utilizando los registros administrativos existentes en el país. La aspiración a largo plazo es reemplazar las tradicionales operaciones de campo complejas y costosas como los censos de población y utilizar fuentes administrativas que proporcionen información estadística pública al país.

Existe una creciente demanda de datos estadísticos oportunos, con mayor nivel de desagregación territorial y de calidad, y dicha necesidad se puede cubrir con el uso de los registros administrativos. Sin embargo, disponer de información de estas fuentes requerirá que se garanticen las condiciones esenciales de un censo: enumeración individual, universalidad, simultaneidad, información para áreas pequeñas y periodicidad definida (Naciones Unidas, 2017), lo que significa que el desafío es enorme, sobre todo en lo que a la calidad de los registros disponibles se refiere.

En este contexto, el esquema planteado para la planificación y ejecución de este proyecto se basa en la construcción y el aseguramiento de la producción de registros sobre tres pilares fundamentales:

- i) Registro Base de Población.
- ii) Registro Base de Vivienda.
- iii) Registro Único de Residencia.

Con la construcción del Registro Base de Población se recopilará la información del conteo de población y sus características. Para ello se deberán fortalecer los registros de nacimientos, defunciones, inmigración y emigración, lo que permitirá calcular el *stock* poblacional en una fecha determinada utilizando como variable pivote la cédula de identidad. Las características de la población se derivarán del registro base, que tendrá información sobre condición de ocupación, estado civil, educación, profesión, estructura del hogar, discapacidad, entre otras variables.

Para conocer el número de viviendas y sus características se ha planteado la construcción del Registro Base de Vivienda, para lo cual se deberá tener acceso a registros de construcción, destrucción y cambio de uso de las viviendas. La variable que servirá para enlazar los registros es la clave catastral.

El Registro Único de Residencia, por su parte, podrá proveer información sobre la ubicación geográfica y las relaciones de convivencia de la población. Este registro básicamente es la unión entre los registros base de población y de vivienda, pues permite vincular a una persona con una vivienda y ofrece la posibilidad de construir núcleos familiares.

Paralelamente, el INEC ha desarrollado herramientas que permiten visualizar información estadística integrada basada en registros, como el denominado Laboratorio de Dinámica Laboral y Empresarial que, a partir de datos del Servicio de Rentas Internas, permite contar con información sobre la ubicación, la actividad económica y los ingresos de las empresas existentes en el país. De igual modo, para estimar la cantidad de personas ocupadas formalmente, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) provee información del personal afiliado al mismo.

De esta manera, y a través de convenios interinstitucionales, se trabaja en la integración de más fuentes provenientes de la administración pública, como la Secretaría de Ciencia y Tecnología -que proporciona información del número de titulados-, la Secretaría Nacional de Aduanas —que entrega información sobre comercio exterior— y el Ministerio de Educación, entre otros.

El fortalecimiento de todos los registros administrativos que pueda usar el INEC es importante dentro de su planificación estadística. En consecuencia, la ejecución del censo poblacional constituye una oportunidad para la validación de los registros con los que cuenta el INEC, entre los que se destacan el registro de nacimientos, el de defunciones y el de cedulados, información que se comparará y evaluará con la recolectada en el censo.

La ejecución de un censo basado en registros administrativos<sup>48</sup> requiere de ciertas condiciones del censo tradicional para así obtener resultados que sean vinculables y comparables. Consiguientemente, se requiere de un alto nivel de calidad de los datos del censo tradicional que permita realizar una vinculación “uno a uno” mediante el ID persona o el ID vivienda. Los requerimientos específicos son los siguientes:

---

<sup>48</sup> Se basa en el aprovechamiento de los Registros Administrativos existentes en el país, que proporcionará estadísticas oportunas, de mejor calidad y a un menor costo.

Para personas:

- Se requiere un alto nivel de calidad de la variable que vincule a la población (número de cédula), para lo cual es imprescindible que el registro sea correcto.
- Para los casos en los cuales no se cuente con el número de cédula es necesario recolectar variables de identificación indirecta, como ser nombres, apellidos, lugar de nacimiento, fecha de nacimiento, sexo, entre otras. Para esto se deben incluir en el manual del empadronador las directrices necesarias para que estos datos tengan un nivel aceptable de calidad, ya que a través de ellas se podrá recuperar el número de identificación personal (variable llave).
- Para una adecuada comparación con los registros administrativos, la población a censar debe ubicarse geográficamente en su residencia habitual, aunque la modalidad seleccionada para el censo de 2020 continúa siendo de hecho o de facto. Por ello, la enumeración tradicional debe considerar los recaudos necesarios para identificar con claridad a la población residente, no solo en la misma ciudad o parroquia, sino en la misma dirección domiciliaria donde se encuentra ubicada la vivienda.
- Para el cotejo de los datos, las definiciones de las variables y las categorías deben ser homologadas, implicando ello procesos de ajuste entre fuentes.
- Otro elemento a considerar —no menos complejo— es la vinculación de cada persona con su vivienda, para lo cual —a la fecha— se utilizará el código único de provisión de energía eléctrica del servicio eléctrico nacional. No obstante, es deseable contar con una variable de mayor precisión, como ser la clave catastral.

Para viviendas:

- Es importante que el censo tradicional considere algunos requerimientos para la comparación con los registros en lo referente a las viviendas, como ser una recopilación completa de las direcciones domiciliarias de la población. Otro aspecto en el que se está trabajando es en la posibilidad de vincular los datos censales con los del precenso, el cual se realizará junto con la actualización cartográfica antes del censo de 2020.
- Con objeto de ubicar geográficamente a las viviendas y vincularlas con las personas se solicitaría a los hogares el Código Único Eléctrico Nacional (CUEN) —detallado en la planilla de servicio básico—, que posteriormente se validaría con la base de datos del Ministerio de Electricidad y Energía Renovable.
- El censo tradicional debe tener una cobertura óptima de viviendas particulares y colectivas y garantizar la cobertura de las efectivas (viviendas ocupadas con personas presentes), de forma tal que se puedan identificar con claridad otras condiciones de ocupación que permitan su seguimiento en el tiempo.

### 5. Introducción de variables de ciudadanía en otras operaciones estadísticas durante el período intercensal (estadísticas vitales y encuestas de hogares)

Luego del censo de 2010, y en el marco del fortalecimiento de los registros vitales, a partir de 2011 se incluyó en los formularios de defunciones generales, de defunciones fetales y de nacidos vivos un campo para el registro del número de cédula de ciudadanía. Lo propio se hizo en los formularios de matrimonios y divorcios desde 2012, y en las estadísticas de egresos hospitalarios a partir de 2013.

La incorporación del número de cédula de ciudadanía —junto con los nombres y apellidos— ha hecho posible, gracias a su validación, el detectar inconsistencias como registros duplicados u omitidos. Además de lo anterior, y mediante sistemas informáticos, se han realizado controles al momento de registrar dicho número, dando como resultado una mejora sustancial de la calidad del dato.

El disponer de los números de cédula y los nombres completos de las personas hace posible el cotejo con otras bases de datos que buscan la mejora continua de los registros. Un ejemplo de ello es la validación de las muertes maternas, ya que combinando las bases de datos de las estadísticas de nacidos vivos, defunciones fetales y egresos hospitalarios con la de defunciones generales se potencia la búsqueda activa de muertes maternas en el país.

Otro ejemplo es el cotejo que se realiza para la verificación de las defunciones que se producen en establecimientos de salud mediante el cruce de las bases de datos de las estadísticas de egresos hospitalarios y defunciones generales. Estas verificaciones permiten corregir causas erróneas de egresos hospitalarios o defunciones y que las instituciones responsables de dicha información puedan realizar las investigaciones respectivas.

Imagen 2  
Ecuador: pregunta sobre tenencia de cédula de ciudadanía, ENEMDU 2012

**SIEH-ENEMDU-03-2012**

**PARA TODAS LAS PERSONAS**

**CÉDULA DE CIUDADANÍA**

¿Tiene (...) Cédula de Identidad o Ciudadanía Ecuatoriana?

SI.....  1

No.....  2

No responde.....  3

Cód. Per.	Cód.	NÚMERO
1		
01		
02		

Fuente: Cuestionario de la ENEMDU 2012.

Por su parte, la primera encuesta de hogares en la que se incorporó el registro del número de cédula de ciudadanía fue la Encuesta Nacional de Empleo, Subempleo y Desempleo (ENEMDU), desde marzo de 2012 (véase imagen 2). Si bien en un inicio tenía altas tasas de omisión, paulatinamente fue mejorando su calidad, sobre todo a partir del uso de dispositivos electrónicos de captura de datos, que permiten controlar el ingreso de información.

La potencialidad de la información recabada a partir del censo permitiría al INEC aprovechar las fuentes administrativas disponibles para, junto con los resultados de la encuesta, contribuir al análisis en profundidad de la estructura productiva y laboral del país.

## **6. Evolución del registro de nacimientos y defunciones**

Como parte de la mejora del registro de hechos vitales en el Ecuador, en el 2015 se instauró el Sistema Nacional de Registro de Datos Vitales (REVIT), el cual provee información sobre las defunciones generales y los nacimientos ocurridos e inscritos en el país.

Para su implementación fue necesario el trabajo conjunto del INEC, la Dirección General del Registro Civil, Identificación y Cedulación (DIGERCIC) y el Ministerio de Salud Pública (MSP), integrantes del Sistema Estadístico Nacional y proveedores primarios de la información.

El principal objetivo del REVIT es promover el registro oportuno, disminuir el subregistro, automatizar la producción del registro administrativo, garantizar los derechos de los ciudadanos y contribuir a la construcción del registro base de población, componente del proyecto de registros administrativos.

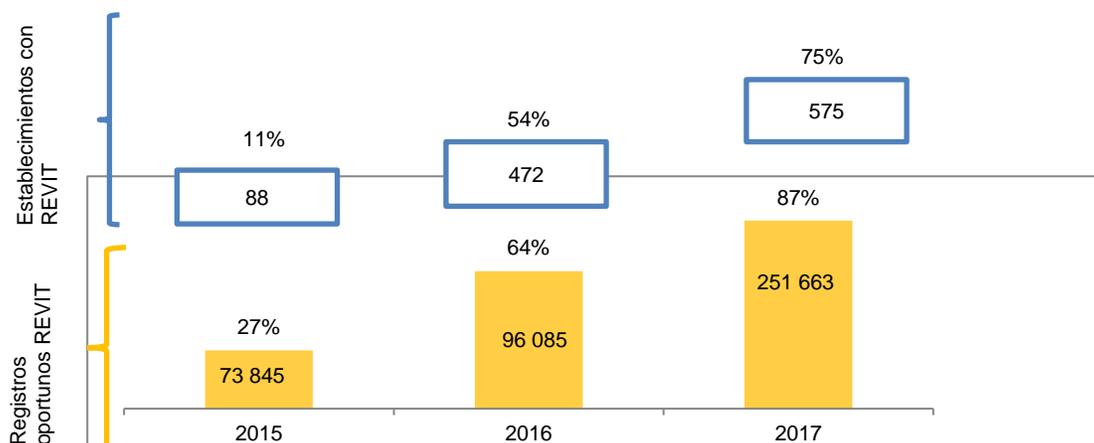
Sus principales componentes son los registros de nacimientos y defunciones, mismos que se detallan a continuación.

### **a) Mejora del registro de nacimientos**

Una de las principales mejoras de este registro es la cobertura de la información captada desde el REVIT. En 2015 el 27% de los nacimientos registrados en el REVIT en 88 establecimientos de salud (11% del total) fueron oportunos, y para 2017 se observa una significativa mejora, con un 87% de nacimientos registrados oportunamente y un 75% de los establecimientos de salud con el REVIT implementado (véase el gráfico 5).

La segunda mejora destacable es la actualización de la información de los nacimientos registrados e inscritos desde 1990 mediante la información histórica reportada por la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación, que permite mostrar avances importantes en cuanto a la exhaustividad y completitud del registro estadístico histórico de nacimientos (INEC, 2017a). Esta actualización consiste en el registro de los nacimientos inscritos dos o más años después del nacimiento, mismos que no eran parte de la publicación del INEC. Así, en 2017 se reconstruyó la información de los nacidos vivos registrados e inscritos desde 1990, con base en la información histórica reportada al INEC.

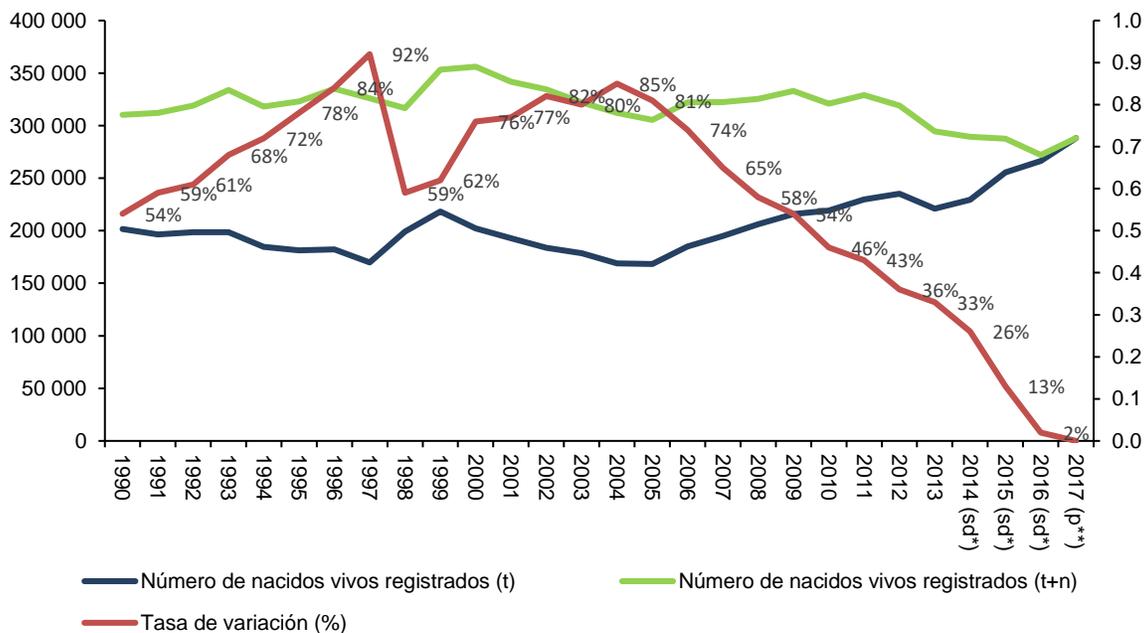
Gráfico 5  
Ecuador: evolución del REVIT por establecimiento y registros, 2015-2017



Fuente: Estadísticas de Nacimientos del INEC del Ecuador.

Nota: El porcentaje de establecimientos con REVIT está en función del total de establecimientos de salud que reportaron al menos 10 nacidos vivos.

Gráfico 6  
Ecuador: evolución del número de nacidos vivos según periodo de inscripción del hecho, 1990 y 2017



Fuente: Estadísticas de Nacimientos del INEC del Ecuador.

El gráfico 6 muestra la brecha que históricamente ha existido entre los nacimientos registrados y la actualización de esta información con las inscripciones tardías. De hecho, hay años en los cuales la variación entre los datos de (t)<sup>49</sup> y (t+n)<sup>50</sup> se incrementaron considerablemente, hasta alcanzar el 92%. Se observa también la tendencia descendente de esta variación a partir de 2006, aunque es hasta 2016 que se empiezan a registrar niveles menores al 10%. No obstante, es importante resaltar que persiste el registro tardío, por lo que se espera que con las normativas adoptadas<sup>51</sup> y los incentivos implementados, la brecha existente disminuya hasta desaparecer.

### b) Mejoras implementadas en el registro de defunciones

La cobertura del REVIT para las defunciones inicia en 2016 con ocho establecimientos de salud, año en el que se reportaron 13 registros. Para 2017 se incorporaron otros dos establecimientos en Quito y Latacunga, obteniéndose 4.013 registros. Al 2018, el REVIT estaba implementado para el registro de defunciones en 57 de los 738 establecimientos de salud existentes a dicha fecha (véase el cuadro 3).

Cuadro 3  
Ecuador: número de establecimientos en los que funciona el REVIT para defunciones

Institución <sup>a</sup>	Número de establecimientos de salud con REVIT implementado	Número de establecimientos de salud con REVIT por implementar	Total de establecimientos	Porcentaje de establecimientos con REVIT implementado
MSP <sup>b</sup>	57	228	285	20,00
IESS	0	46	46	0,00
JBG	0	5	5	0,00
Otros establecimientos públicos	0	18	18	0,00
Clínicas y hospitales privados	0	384	384	0,00
Total	57	681	738	7,72

Fuente: Estadísticas de Defunciones del INEC del Ecuador.

<sup>a</sup> Datos actualizados al 15 de octubre del 2018 y susceptibles a cambios por actualización de directorios de establecimientos de salud.

<sup>b</sup> Los 57 establecimientos de salud del MSP agrupan el 20% del total de defunciones en establecimientos de salud.

<sup>49</sup> Desde 1990-2014 corresponde a los nacidos ocurridos en el año de estudio e inscritos hasta el 31 de diciembre del mismo año. A partir de 2015 corresponde a los nacidos vivos ocurridos en el año de estudio e inscritos hasta el 31 de marzo del año siguiente.

<sup>50</sup> Corresponde a los nacidos vivos en el periodo de estudio t e inscritos en cualquier periodo posterior hasta el 31 de marzo de 2019.

<sup>51</sup> De acuerdo a lo establecido en la Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles, que señala que: "los nacidos vivos en hospitales o centros de salud públicos o privados serán inscritos obligatoriamente con sustento en el Informe Estadístico de Nacido Vivo durante los tres días posteriores al nacimiento, previa notificación del establecimiento de salud. Además, será obligatoria la indicación de los nombres con los que se inscribirá al recién nacido por parte del padre o la madre, dejando a salvo el derecho a modificarlos en el plazo de noventa días" (Ecuador, 2016, pág. 9-10), por consiguiente, mediante resolución CEES 008-2016 de la Comisión Especial de Estadísticas de Salud, se determina actualizar esta definición, estableciendo a partir de 2015 como "nacidos vivos oportunos" a los ocurridos en el año en estudio e inscritos hasta el 31 de marzo del año siguiente.

Otro proceso implementado para mejorar la calidad del dato, que se realiza a partir de 2017, es utilizar información del registro de muertes violentas de la Dirección Nacional de Delitos contra la Vida, Muertes Violentas, Desapariciones, Extorsión y Secuestro (DINASED) y de las estadísticas de egresos hospitalarios para, mediante su combinación, mejorar la identificación de la causa básica de defunción. Adicionalmente, se utiliza la información de la base de datos de inscripciones del Registro Civil para, mediante procesos automáticos, lograr recuperar información del fallecido (fecha de nacimiento, fecha de fallecimiento, nivel de instrucción, estado civil, entre otros).

## **7. Variables propuestas para la medición de la inscripción en el registro civil y tenencia de la cédula de identidad en el Censo de Población y Vivienda 2020**

En el marco de la preparación del próximo censo, a realizarse en el 2020, el INEC se encuentra desarrollando los documentos de planificación de los componentes del proyecto, con el fin de alcanzar la asignación de los recursos económicos necesarios, y paralelamente está trabajando en las actividades de inicio del proyecto para alcanzar el apoyo político e interinstitucional requerido para su ejecución.

Por lo anterior, el INEC ha planteado cinco componentes que darán vida al proyecto "VIII Censo de Población y VII de Vivienda 2020": 1) Actualización cartográfica y precenso de viviendas, 2) Censo experimental, 3) Empadronamiento, 4) Encuesta Post Censal y 5) Monitoreo, seguimiento, logística y aseguramiento de la calidad, siendo este último un componente transversal a todas las fases censales.

El mencionado instituto continúa asimismo con el desarrollo del proyecto de estadísticas basadas en registros administrativos, delineando la estrategia para la integración con los resultados del censo tradicional. En este sentido, es vital continuar en el fortalecimiento de las fuentes administrativas que formarán parte de los registros base de población, de vivienda y de residencia.

Una de las actividades de mayor importancia en la planificación censal es el diseño del cuestionario, el cual estará sujeto a debate nacional para consensuar las temáticas a incluir. Dentro del cuestionario preliminar propuesto se consideraron las recomendaciones internacionales que sugieren priorizar las necesidades de orden nacional, la comparabilidad, la idoneidad de los temas y la disponibilidad de fuentes alternativas. El cuestionario definitivo deberá responder a las demandas de información de los hacedores de política pública, académicos, estudiantes, sector privado, sociedad civil y la población ecuatoriana en general.

En el cuadro 4 se presenta el detalle histórico de las preguntas incluidas en los censos en el Ecuador a partir de 1950 por módulo.

En este punto cabe mencionar que la aplicación de pruebas piloto del cuestionario censal es un ejercicio esencial para el éxito del censo, ya que estas permiten probar el tiempo total de diligenciamiento y de sus secciones en diferentes tipos de hogares. Además, permiten probar la redacción de las preguntas incorporadas, verificar que las personas entrevistadas las comprendan, comprobar que cumplan con sus objetivos y que la información recolectada sea la que se desea obtener. Las pruebas piloto planificadas para la definición del próximo cuestionario censal se presentan en el cuadro 5.

Cuadro 4  
Ecuador: número de preguntas del cuestionario censal por módulo,  
censos de 1950, 1962, 1974, 1982, 1990, 2001 y 2010

Censo	Total de preguntas	Módulo			
		Vivienda	Hogar	Remesas y emigración	Población
Primer Censo de Población 1950	21	4			17
II Censo de Población y I de Vivienda 1962	24	10			14
III Censo de Población y II de Vivienda 1974	32	13			19
IV Censo de Población y III de Vivienda 1982	34	13			21
V Censo de Población y IV de Vivienda 1990	41	10	8		23
VI Censo de Población y V de Vivienda 2001	49	11	8	2	28
VII Censo de Población y VI de Vivienda 2010	74	16	15	3	40

Fuente: Elaboración propia con base en los cuestionarios de los censos del Ecuador de 1950, 1962, 1974, 1982, 1990, 2001 y 2010.

Cuadro 5  
Ecuador: planificación del formulario censal

Actividad	Objetivo	Fecha estimada	Lugar y participantes
Prueba piloto 1	Determinación de tiempos y comprensión del cuestionario en campo, evaluación metodología censal	jun-18	Prueba en sede de las Coordinaciones Zonales y Administración Central del INEC
Prueba piloto 2	Medición de tiempos, comprensión de variables adicionales para determinación de cargas	nov-18	Prueba en sede de las Coordinaciones Zonales y Administración Central del INEC
Prueba piloto 3	Prueba de cuestionario a discutir en mesas temáticas de la Comisión Especial de Estadística CPV2020, uso de cartografía	abr-19	Prueba en sede de las Coordinaciones Zonales y Administración Central del INEC
Prueba piloto 4	Prueba de cuestionario 1 <sup>era</sup> versión luego de discusión interinstitucional, con grupos sociales, academia, otros, uso de cartografía, otros instrumentos	jun-19	Prueba para definir cuestionario definitivo- estratos y etnia (inclusión de otras instituciones o grupos sociales), área urbana y rural. Prueba fuera de ciudades sedes
Prueba piloto 5	Prueba de cuestionario 2 <sup>da</sup> versión para el censo experimental, uso de cartografía y áreas de empadronamiento	ago-19	Prueba para definir cuestionario definitivo- área urbana y rural- prueba para procesamiento y desarrollo de programas, con estudiantes o personal contratado o de planta INEC. Prueba fuera de ciudades sedes

Fuente: Proyecto de Inversión para el VIII Censo de Población y VII de Vivienda del INEC del Ecuador.

Se espera que el cuestionario definitivo esté aprobado a finales del 2019, para así iniciar con el proceso de impresión en el primer trimestre de 2020. Dicho cuestionario estará compuesto por los siguientes cinco capítulos:

Capítulo I: ubicación geográfica

- División Política Administrativa
- Área amanzanada
- Área dispersa
- Identificación de la vivienda
- Dirección domiciliaria

Capítulo II: datos de la vivienda

- Sección 1: Tipo de vivienda
- Sección 2: Condición de ocupación de la vivienda
- Sección 3: Acceso a la vivienda
- Sección 4: Características de la vivienda

Capítulo III: datos del hogar

- Números de dormitorios,
- Principal combustible utilizado para cocinar,
- Tecnologías de la información y la comunicación,
- Tenencia de la vivienda, entre otros.

Capítulo IV: emigración

- Número de emigrantes y principales características

Capítulo V: datos de población

- Sección 1: Identificación de las personas
- Sección 2: Características generales (para todas las personas)
- Sección 3: Características educacionales (para todas las personas)
- Sección 4: Características económicas (personas de 5 años y más)
- Sección 5: Estado civil o conyugal y seguridad social (personas de 12 años y más)
- Sección 6: Fecundidad y mortalidad (mujeres de 12 años y más)

Tal como se muestra en el cuadro 5, para determinar las preguntas a incluir en el cuestionario preliminar a la fecha se han realizado cuatro pruebas piloto. Si bien se han incorporado preguntas similares a las del último censo, dentro de estas las referentes a la tenencia de la cédula de ciudadanía e inscripción en el Registro Civil, la diferencia radica en que en esta oportunidad se incluyó el registro del número de documento de identidad que, como se mencionó antes, es una variable que forma parte de los cuestionarios de las diferentes operaciones estadísticas que ejecuta el INEC y responde no solo a necesidades de información referente a la inscripción de hechos vitales, sino también al requerimiento del proyecto de estadísticas basadas en registros administrativos.

Entre las principales observaciones recopiladas en los informes técnicos de las pruebas figuran las siguientes:

- No se observa rechazo por parte de la población para entregar los datos requeridos. No obstante, el tiempo que toma la búsqueda del documento de identidad demora la entrevista, y en algunos casos no se dispone de la información (informantes indirectos).

- Se sugieren estrategias comunicacionales para que los hogares esperen a los censistas con los datos requeridos o los documentos (originales o copia).
- Se recomienda revisar el orden de las preguntas, esto es, consultar primero por la tenencia de cédula de identidad y luego por la inscripción.
- Se sugiere analizar la posibilidad de incorporar el registro del número de pasaporte u otro documento de identificación para el caso de los extranjeros.

Sobre los aspectos mencionados, las preguntas que figuran en el cuestionario preliminar son las que se presentan en la imagen 3.

Imagen 3  
Ecuador: preguntas sobre inscripción en registro civil, tenencia de cédula de ciudadanía y número de documento, censo de 2020

5. ¿(...) está inscrito/a en el Registro Civil ecuatoriano?

1 1 Sí      2 2 No

6. ¿(...) tiene número de cédula de ciudadanía o de identidad ecuatoriana?

1 1 Sí      2 2 No

6.1 ¿Cuál es el número?

[ ][ ][ ][ ][ ][ ][ ][ ][ ][ ][ ][ ]

Fuente: Cuestionario preliminar del censo del Ecuador de 2020.

En esta propuesta destaca la inclusión del número de la cédula de ciudadanía o identidad en el cuestionario censal, lo que sin duda significará un reto, pero al mismo tiempo proporcionará información indispensable para mejorar los procesos de análisis y validación de datos e integrarlos con los registros administrativos. En cuanto a la consulta por la inscripción en el Registro Civil hay que señalar que su permanencia en el cuestionario responde a la necesidad aún latente de medir la cobertura de los registros a través de otras fuentes, ya que constituye información vital para la mejora continua de las estadísticas vitales en el país.

## 8. Conclusiones

- La planificación del VIII Censo de Población y VII de Vivienda 2020 en el Ecuador se encuentra en su fase inicial y plantea la ejecución de los siguientes componentes: 1) Actualización cartográfica y precenso de viviendas, 2) Censo experimental, 3) Empadronamiento, 4) Encuesta Post Censal y 5) Monitoreo, seguimiento y control de calidad, siendo este último un componente transversal a todas las fases censales.
- En octubre de 2018 comenzaron las actividades preparatorias para la fase de la actualización cartográfica.
- Existe un cuestionario preliminar que ha sido sometido a cuatro pruebas piloto y a una serie de reuniones institucionales antes de su discusión en la Comisión Especial Estadística

del Censo, espacio dentro del cual se analizará y verificará la pertinencia de la inclusión de las variables censales propuestas, referentes a la inscripción en el Registro Civil y a la tenencia del número de cédula de identidad o ciudadanía.

- Las actividades del proyecto de estadísticas basadas en registros administrativos continúan su curso. Para ello, se solicitó preliminarmente al censo tradicional incluir dos variables: una a nivel de persona, que es el número de cédula; y otra a nivel de hogar, que es el CUEN.
- El fortalecimiento de los sistemas de registros de hechos vitales y la tenencia de número de cédula es crucial para el proyecto de los registros administrativos. Se evidenció en los últimos años un importante aumento en la cobertura y calidad de estas estadísticas, como consecuencia de la automatización del registro y de la emisión de normas e incentivos.
- El Censo de Población y Vivienda 2020 contemplará información que permitirá la identificación de personas y viviendas; por lo tanto, el uso de esta información deberá estar plenamente protegida por la institución y servir estrictamente para fines estadísticos, como se establece en la Ley Estadística respecto a la confidencialidad de la información de los individuos.

## Bibliografía

- Ecuador (2016), "Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles", Quito, 4 de febrero [en línea] [https://www.registrocivil.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/03/LEY\\_ORGANICA\\_RC\\_2016.pdf](https://www.registrocivil.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/03/LEY_ORGANICA_RC_2016.pdf).
- INEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos) (2018), Proyecto de Inversión para el VIII Censo de Población y VII de Vivienda, Quito, Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- \_\_\_\_\_ (2017a), Nota técnica: Registro de Estadísticas Vitales Nacidos Vivos y Defunciones Generales, Quito, Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- \_\_\_\_\_ (2017b), Metodología del Censo de Población y Vivienda basado en Registros Administrativos, Quito, Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- \_\_\_\_\_ (2017c), Registro Estadístico de Defunciones Generales 2017, Quito, Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- \_\_\_\_\_ (2015), Estadísticas Vitales en el Ecuador, Quito, Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- Naciones Unidas (2017), Principles and Recommendations for Population and Housing Censuses. Revision 3 (ST/ESA/STAT/SER.M/67/Rev.3), Department of Economic and Social Affairs, Statistics Division, New York, Publicación de las Naciones Unidas.
- SENPLADES (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo) (2007), Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, Quito, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [en línea] <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/09/Plan-Nacional-Desarrollo-2007-2010.pdf>.



## **VI. La inclusión de las personas con discapacidad**

### **A. La medición de la discapacidad en los censos de población: una cuestión de derechos humanos con miras a los censos de 2020**

*Daniela González<sup>52</sup>  
Heidi Ullmann<sup>53</sup>*

#### **1. Antecedentes y justificación**

A lo largo de la historia las personas con discapacidad han pertenecido a los grupos más excluidos de la sociedad, sistemáticamente han estado privados de recursos y de reconocimiento, así como de la posibilidad de participar plenamente en la vida económica, social, política y cultural (CEPAL, 2018; CEPAL, 2013a). Esta exclusión también ha incidido en una sobrerrepresentación entre aquellos en situación de pobreza, menores niveles de instrucción y, cuando pudieron acceder a la educación formal, una baja proporción de ellos se inserta en el ámbito laboral. Las personas con discapacidad frecuentemente se enfrentan a barreras de acceso a los recursos materiales, instituciones, espacios de participación, bienes, derechos o servicios fundamentales para la vida social, así como la falta de control sobre las propias decisiones (CEPAL, 2018).

Con estos antecedentes, existe consenso de que esta temática se aborde en la agenda de la inclusión y la protección social (CEPAL, 2018), especialmente para intervenir en las diversas problemáticas que afectan a este grupo de la población, mediante la formulación e implementación de políticas públicas basadas en derechos que permitan mejorar su situación.

---

<sup>52</sup> Asistente de Investigación, CELADE-División de Población de la CEPAL.

<sup>53</sup> Oficial de Asuntos Sociales, División de Desarrollo Social de la CEPAL.

Por tanto, no existe debate sobre la importancia que tiene la generación de datos para conocer la realidad de las personas con discapacidad y sus necesidades, con el propósito de diseñar políticas públicas apropiadas y sólidamente fundadas. Un paso inicial ineludible para el respeto y la garantía de los derechos humanos de las personas con discapacidad es contar con información que permita tener un panorama detallado de sus condiciones. Esto se hace más relevante desde la entrada en vigor de la Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD), que incluye un artículo que hace referencia directa a este tema. El artículo 31: Recopilación de datos y estadísticas insta a los Estados Partes de la CDPD a recopilar información adecuada, incluidos datos estadísticos y de investigación, que les permita formular y aplicar políticas, a fin de dar efecto a la Convención. Este artículo mandata a los países que firmaron y ratificaron la Convención a que lleven a cabo todo lo necesario para contar con la información adecuada y actualizada en los temas que la Convención abarca sobre los derechos de las personas con discapacidad.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible también se presenta como una oportunidad para avanzar en la inclusión de las personas con discapacidad y para fortalecer la medición de esta temática en los sistemas nacionales de estadísticas. La Agenda 2030 hace un llamado a no dejar a nadie atrás en la senda del desarrollo e incluye siete objetivos y 11 indicadores. Estos hacen referencia explícita a las personas con discapacidad, que abarcan el acceso a la educación, empleo, transporte accesible, espacios públicos y verdes accesibles –y de especial relevancia para este documento– la capacidad de los países para desagregar los datos por situación de discapacidad.

Finalmente, las particularidades que presenta América Latina y el Caribe en términos demográficos, sociales, económicos y políticos han llevado a la definición de una agenda propia sobre población y desarrollo. El Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo constituye el acuerdo intergubernamental más importante adoptado en la región en materia de población y desarrollo, que se alinea con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, y constituye la base de una carta de navegación integral y actualizada para el futuro de la acción regional en estas materias (CEPAL, 2013b). Entre la Agenda 2030 y el Consenso de Montevideo se generan sinergias que permiten avanzar en el cumplimiento tanto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible como de las Medidas Prioritarias del Consenso de manera articulada, para que en este contexto de cambios demográficos y sociales nadie se quede atrás, particularmente las personas con discapacidad.

## **2. Aspectos conceptuales y metodológicos**

Es fundamental contar con un marco conceptual para poder definir qué se entenderá por discapacidad y qué preguntas se incluirán en el instrumento de medición que se está diseñando para identificar a las personas con discapacidad y analizar sus características sociodemográficas. De lo anterior dependerá el tipo de información que se produzca, y cómo ésta puede orientar el diseño y evaluación de políticas públicas y programas específicos destinados a la inclusión de las personas con discapacidad en los diferentes ámbitos de la sociedad (Schkolnik, 2011).

Durante gran parte del siglo XX, e incluso antes, primó el modelo que se puede denominar de prescindencia, que señalaba que las causas que dan origen a la discapacidad tienen un motivo religioso, en el que las personas con discapacidad se consideraban innecesarias por diversas razones, entre ellas que no contribuían a las necesidades de la comunidad, que albergaban mensajes diabólicos, que eran la consecuencia del enojo de los dioses, o que —por lo desgraciadas— sus vidas no merecían la pena de ser vividas. Teniendo esta concepción de las personas con discapacidad la sociedad prescindía de ellas, ya sea a través de políticas eugenésicas

o ubicándolas en espacios relegados para los “anormales” o los estratos más pobres. De esta manera, la vida de las personas con discapacidad estaría marcada por la dependencia y el sometimiento, por tanto son consideradas objetos de caridad y sujetos de asistencia (Victoria, 2013; Stang, 2011; Palacios, 2008).

El segundo modelo o enfoque, que comenzó a gestarse post Segunda Guerra Mundial, se denomina rehabilitador o biomédico. Si bien en este se estimaba que las causas de la discapacidad son científicas, pues se derivaban de las limitaciones individuales de las personas, se consideraraban a las personas con discapacidad útiles o necesarias solo si se rehabilitaban. De ahí que el fin de este enfoque sea normalizar a las personas con discapacidad, pese a que esto implique la desaparición u ocultamiento de la diferencia. El problema principal de este enfoque es que es a la persona, con sus dificultades y diversidades, a quien se debe rehabilitar, es decir, pone énfasis en el tratamiento de la persona, ya sea consiguiendo la cura o buscando una mejor adaptación de ella a su entorno o un cambio de conducta (Victoria, 2013; Stang, 2011; Palacios, 2008).

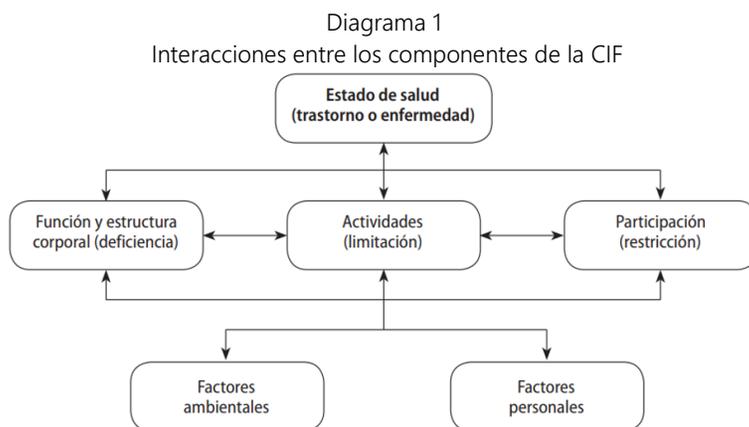
Desde fines de la década de 1960 y con mayor fuerza en los setenta, especialmente en Inglaterra y los Estados Unidos, comenzó a gestarse un nuevo paradigma de la discapacidad que puso énfasis en que el origen de la discapacidad está en la sociedad: el modelo social. En este caso la rehabilitación se realizaría a la sociedad, que debe ser concebida y diseñada para hacer frente a las necesidades de todas las personas, gestionando las diferencias e integrando la diversidad (Victoria, 2013). Las personas con discapacidad en este paradigma se conciben como personas que pueden aportar a la sociedad en igual medida que el resto, pero siempre valorando y respetando su diferencia. En este modelo las personas con discapacidad son consideradas como sujetos de derechos, y por tanto se encuentra muy relacionado con valores intrínsecos a los derechos humanos, aspira a potenciar el respeto por la dignidad humana, la igualdad y la libertad personal, propiciando la inclusión social, sentándose sobre la base de determinados principios: la vida independiente, la no discriminación, la accesibilidad universal, la normalización del entorno, el diálogo civil, entre otros (González y Stang, 2014; Victoria, 2013; Stang, 2011; Palacios, 2008). Se entiende a la discapacidad como una construcción y modo de opresión social, resultado de una sociedad que no considera ni tiene presente a las personas con discapacidad (Palacios, 2008). Otra característica importante de este modelo es que considera la autonomía de las personas con discapacidad para decidir respecto de su propia vida, y para ello se centra en la eliminación de cualquier tipo de barrera, con el fin de brindar una adecuada equiparación de oportunidades. Cabe destacar que este modelo fue el resultado de una larga lucha de las propias personas con discapacidad y las organizaciones que las reunían, que se vio plasmada en la aprobación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Este instrumento es el producto de una evolución que viene dándose en el plano de los derechos humanos a partir de la década de los años ochenta del siglo XX.

En este modelo se plantea que las causas de la discapacidad son fundamentalmente sociales. Desde esta perspectiva la discapacidad es un hecho social, y las características médicas y biológicas de la persona solo son relevantes “en la medida en que evidencian la capacidad —o incapacidad— de la sociedad de dar respuesta a sus necesidades” (Acuña y otros, 2010, pág. 35) a través de la provisión de servicios y los medios de integración adecuados. Es decir, este nuevo enfoque produjo el tránsito desde una definición de la discapacidad centrada en el déficit y a partir de condiciones médicas individuales hacia una concepción más dinámica e integral de la discapacidad, como un complejo proceso de salud, económico, sociocultural y también político.

Con los cambios de paradigma respecto a la discapacidad a lo largo de las décadas no es de extrañar que, en América Latina, el abordaje del tema ha experimentado un cambio significativo desde comienzos de la década de 1990, sobre todo en términos teóricos y discursivos. Estos cambios se deben al tránsito, aunque a veces lento, de la adopción del “modelo social de la discapacidad”, cuyos principales planteamientos ya se han explicado (Acuña y otros, 2010; Aguilar, 2004; Guzmán, 2012).

El cambio de paradigma que supuso el modelo social de la discapacidad se tradujo, en el ámbito de la captación de información y la producción de datos, en la Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud (CIF) de la Organización Mundial de la Salud (OMS) de 2001, que surgió de una revisión de la Clasificación Internacional de Deficiencias, Incapacidades y Minusvalías (CIDDM). Esta nueva clasificación se basa en una identificación positiva de las funciones y el grado en que esa capacidad es limitada.

Una clave del cambio de enfoque que supuso la CIF estriba en que se abandona el concepto de “consecuencias de enfermedades” para concebir el tema en términos de “componentes del funcionamiento humano”. Esto significa que dejó de ponerse el acento en la causa de la discapacidad y se trasladó al modo cómo esa limitación de la capacidad incide en la interacción de la persona con su estado de salud, sus factores personales (la edad, el género, el nivel educativo, su personalidad) y elementos contextuales, tanto del propio ambiente físico como de los factores sociales, económicos y culturales que influyen en su experimentación vital de la discapacidad (Naciones Unidas, 2003). Desde la perspectiva de la CIF, la discapacidad abarca tres niveles: el corporal (deficiencias a nivel de la estructura o las funciones corporales), el individual (limitaciones de las actividades al nivel de la persona) y el social (restricciones en la participación al nivel de las situaciones vitales en un contexto social) (Giuliodori y otros, 2008) (véase el diagrama 1).



Fuente: Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud, versión para la infancia y Adolescencia (CIF-IA). Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad [MSPSE] Madrid, España, 2011.

La CIF incluye un esquema exhaustivo de los factores contextuales como un componente esencial de la clasificación. Los factores ambientales interactúan con todos los componentes del funcionamiento y la discapacidad. El “constructo” básico de los factores ambientales está constituido por el efecto facilitador o de barrera de las características del mundo físico, social y actitudinal.

La CIF posibilita un lenguaje común para describir la salud y los estados relacionados con ella que permite la comparación de datos entre los diversos países, pues no reduce la discapacidad a una enfermedad o trauma, sino que apunta a la incorporación de las personas a la esfera social y a la interacción dinámica entre los estados de salud y los factores contextuales.

**a) La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad**

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) no es el primer instrumento de derechos humanos que aborda los derechos de las personas con discapacidad, pero a diferencia de sus predecesores, ofrece a las personas con discapacidad un nivel sin precedentes de respaldo legal. La Convención detalla los derechos que deben gozar todas las personas con discapacidad y las obligaciones que incumben a los Estados y otros agentes para garantizar que esos derechos sean respetados.

En el artículo 1 de la CDPD se incluye una definición de las personas con discapacidad, entendiéndose por estas a “aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás” (Naciones Unidas, 2006a y 2006b).

Sin embargo, hay que tener en cuenta que la Convención no define explícitamente el vocablo “discapacidad”. Es más, en el preámbulo a la Convención se señala que discapacidad es un concepto que evoluciona. Al reconocer que la discapacidad es un concepto en evolución se acepta el hecho de que la sociedad, y las opiniones que sus miembros sustentan, no son estáticas. En consecuencia, la Convención no impone un concepto rígido de discapacidad, sino que adopta un enfoque dinámico que permite adaptaciones a lo largo del tiempo y en diversos entornos socioeconómicos. El enfoque de la discapacidad que adopta la Convención hace también hincapié en los efectos apreciables que las actitudes y los obstáculos físicos de la sociedad pueden ejercer en el goce de los derechos humanos por las personas con discapacidad.

Dicho de otro modo, una persona en silla de ruedas puede tener dificultades para utilizar el transporte público o conseguir empleo, no por su condición, sino porque existen obstáculos ambientales, como ser autobuses inaccesibles o escaleras en el lugar de trabajo que le impiden el acceso. Del mismo modo, un niño o niña con una discapacidad intelectual puede tener dificultades en la escuela debido a las actitudes negativas de los maestros.

Esta no es una definición exhaustiva de quiénes pueden acogerse al resguardo de la Convención, y tampoco excluye a categorías más amplias de personas con discapacidad que ya estén amparadas por la legislación nacional, incluidas las personas con discapacidad a corto plazo o aquellas que hayan sufrido discapacidad en el pasado.

El Grupo de Washington sobre estadísticas de discapacidad<sup>54</sup> también utiliza una definición sobre discapacidad en términos metodológicos para la medición de esta. Este enfoque se centra

---

<sup>54</sup> El Grupo de Washington sobre Estadísticas de la Discapacidad (Grupo de Washington) es un grupo de ciudades de la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas conformado por representantes de las oficinas nacionales de estadística que trabajan en el desarrollo de métodos para mejorar las estadísticas sobre las personas con discapacidad en todo el mundo, con aportes de diversos organismos internacionales y expertos. La finalidad principal del Grupo de Washington es promover y coordinar la cooperación internacional en la esfera de las estadísticas de discapacidad, con especial atención

en limitaciones para realizar actividades básicas, y dista bastante de planteamientos más antiguos basados en el modelo biomédico, que se centran en las deficiencias o funciones corporales. Este modelo de la discapacidad es un principio central de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. A través de las preguntas del Grupo de Washington se pretende identificar a la mayoría de las personas de la población que corren mayor riesgo de experimentar una participación restringida en la sociedad debido a una limitación.

La Organización de las Naciones Unidas (ONU), a través de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD), y la Organización Mundial de la Salud (OMS), con la Clasificación Internacional del Funcionamiento, la Discapacidad y la Salud (CIF), son los referentes internacionales de donde se extrae el concepto de discapacidad que se usa a nivel mundial, definido desde los derechos humanos (CDPD) y desde la perspectiva de un espectro de funcionamiento (CIF). Además de estos instrumentos, durante los últimos años ha tomado fuerza una metodología que permite estimar la magnitud de la población con discapacidad con un menor costo y usando las fuentes de información ya existentes. El Grupo de Washington sobre Estadísticas de Discapacidad (WG, por sus siglas en inglés) es el creador de esta metodología, que permite tener una misma plataforma conceptual, sencilla de entender, relativamente fácil de aplicar y que tiene por objetivo final homologar instrumentos, obtener datos sobre el número y condiciones de vida de las personas con discapacidad comparables entre los países y las regiones.

Los criterios para el uso de la batería de preguntas de discapacidad propuesta por el Grupo de Washington, donde se hace operativo el actual paradigma del funcionamiento y la discapacidad, son considerados elementos que permitirán obtener datos estadísticos que cumplan con las características ya señaladas, basadas en la CIF.

### **3. Recomendaciones internacionales y regionales**

A nivel internacional, las recomendaciones que realiza las Naciones Unidas (2017) en el documento *Principles and Recommendations for Population and Housing Censuses. Rev. 3* sobre la medición de la discapacidad son varias y de distinto orden, van en la línea con lo que ya recomendó CELADE en la década de 2010, aunque entrega más recomendaciones de la conceptualización de la discapacidad y es más enfática respecto de las preguntas que se deben utilizar. Por una parte, este documento destaca la importancia de incluir la captación de las personas con discapacidad en los censos, ya que estos pueden entregar información valiosa, especialmente si es el único instrumento de medición a escala nacional. Además, con la desagregación territorial que entregan los censos respecto de su información, los datos se tornan útiles para el seguimiento y la evaluación de programas y servicios de planificación en general sobre personas con discapacidad (recomendación NNUU 4.193). La definición utilizada en este documento de la discapacidad se relaciona tanto con la CIF como con el modelo social, pues define a las personas con discapacidad como "aquellas personas que están en mayor riesgo que la población en general de experimentar restricciones al realizar tareas específicas o participar en actividades". Asimismo indica que se debe tener en cuenta que esta definición es en términos de limitaciones en el funcionamiento de las actividades básicas (recomendación NNUU 4.194 y 4.198), y por tanto estas personas se considerarían en mayor riesgo

---

a las mediciones de la discapacidad adecuadas para los censos y las encuestas nacionales. Uno de los logros principales del Grupo es el desarrollo de un set de preguntas para identificar a la población que puede experimentar restricciones en actividades diarias y en su participación debido a una limitación, para así facilitar la toma de decisiones para promover la igualdad de oportunidades y la inclusión.

de restricciones en las actividades o participación debido a la presencia de limitaciones en el funcionamiento al realizar actividades básicas, por la ausencia de ajustes necesarios o razonables que pondría en peligro sus niveles actuales de participación.

En este contexto, el documento recomienda que para una medida integral de la discapacidad se deben incluir seis dominios de funcionamiento, pues estos son apropiados de medir en un censo y permiten una comparación internacional (recomendación NNUU 4.195), a saber: a) caminar, b) ver, c) oír, d) cognitivos, e) cuidado personal, f) comunicación. Se indica que los primeros cuatro dominios son esenciales para determinar la población con discapacidad, y que los dos últimos permiten una medida más completa de la magnitud de esta población (recomendación NNUU 4.196).

Teniendo en cuenta que el espacio en la boleta censal es reducido y el tiempo para realizar el empadronamiento a cada individuo también lo es, este documento recomienda que, si bien la CIF ofrece varias dimensiones para usar en el desarrollo de una medida censal, lo mejor es centrarse en algunas de ellas, dejando las dimensiones restantes para su uso en encuestas de hogares más extensas (recomendación NNUU 4.197). Por tanto, las Naciones Unidas recomienda una batería corta de preguntas sobre discapacidad propuesta por el Grupo de Washington, para así mejorar la comparabilidad de datos a nivel internacional. Entre las sugerencias está que los dominios que hayan cumplido una serie de criterios de selección sean elegibles para su inclusión en un breve conjunto de preguntas recomendadas para incorporar en los censos. Entre los criterios que deben ser considerados están la comparabilidad entre poblaciones, la interculturalidad, la idoneidad para la auto información y el espacio en el cuestionario censal (recomendación NNUU 4.199).

Respecto de la redacción de las preguntas para el censo, las recomendaciones de la División de Estadísticas de las Naciones Unidas indican que es necesario prestar especial atención al diseño de las preguntas en su redacción y construcción, pues si existen problemas en esto la precisión en la identificación de personas con discapacidad se verá muy afectada. Es importante que cada dominio tenga una pregunta separada, y el lenguaje debe ser claro, inequívoco y simple. En este contexto, es muy importante no utilizar términos negativos que afecten la respuesta. Según estas recomendaciones, las preguntas se deben realizar a nivel de persona, y no conviene agregar preguntas generales sobre la presencia de personas con discapacidad a nivel de hogar.

Otra recomendación es que las categorías de respuesta no deben ser dicotómicas (sí o no), sino que deben ser graduadas, ya que ello mejora la captación. El Grupo de Washington recomienda incluir cuatro categorías de respuesta: a) No hay dificultad (lo que significa que no hay dificultad en absoluto); b) Sí, alguna dificultad; c) Sí, mucha dificultad; d) No puede hacer [la actividad] en absoluto. De esta manera, la prevalencia de discapacidad se determina con base en cualquier respuesta que sea de "mucha dificultad" o "no puede hacer la actividad" para cualquiera de las preguntas (recomendación NNUU 4.207).

Es importante tener en cuenta que, al momento de incluir estos seis dominios, la información que se genere con estas preguntas en primer lugar representa a una gran proporción de personas, pero no a todas. Para lograr tener el número total de las personas con limitaciones en el funcionamiento de las actividades básicas, en cualquier país, se debe utilizar un conjunto más amplio de dominios, e incluso así no se cubriría a todas las personas, pero como ya se ha indicado, por espacio en la boleta y por tiempo del empadronamiento, no es posible de agregar en un censo. Por tanto, y en segundo lugar, la información generada refleja la población con limitaciones de

actividad básica más comunes y, si se aplican las preguntas de la misma manera, se tendrá una cifra comparable entre países (recomendación NNUU 4.208).

Siguiendo esta línea de recomendaciones de las Naciones Unidas, el CELADE emitió sus recomendaciones a nivel regional para los censos de la década de 2010 (CEPAL, 2011). En primer lugar, este documento también reconoce que el concepto de discapacidad ha ido cambiando con el tiempo y que debe ser concebido como limitaciones y restricciones a la participación social, en el marco de factores contextuales, ambientales y personales, no como deficiencias individuales, de acuerdo con la Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud (CIF) de la Organización Mundial de la Salud (OMS y MSPSE, 2001). Respecto a recomendaciones generales, indica que los censos deberían proporcionar, al menos, la posibilidad de elaborar diagnósticos acerca de la distribución de la discapacidad en la población según las limitaciones para las actividades de la vida diaria, el grado de severidad y caracterizar la situación demográfica y socioeconómica de esta población. Una recomendación importante es evaluar, mediante la implementación de pruebas previas, toda alternativa que permita ajustar la medición de la discapacidad en los censos de población de América Latina y el Caribe, para así avanzar en la producción de información estadística válida y confiable que contribuya a las políticas públicas relativas a la población con discapacidad<sup>55</sup>.

Respecto a recomendaciones más específicas está la importancia de formular las preguntas sobre discapacidad a nivel de persona, y que los países que opten por aplicar muestreo en el relevamiento censal incluyan las preguntas de discapacidad en el formulario básico. También se hizo referencia a la importancia de considerar las observaciones del Grupo de Washington para avanzar en la armonización de las estadísticas sobre discapacidad a nivel subnacional e internacional, para lo cual se deben identificar las limitaciones de las personas con discapacidad con los criterios que recomienda el Grupo de Washington, pues así será útil para la formulación de políticas y programas diferenciados.

En cuanto a los criterios, el primero que recomienda el CELADE es medir las limitaciones sobre la base de las deficiencias, según las capacidades de las personas para realizar las actividades básicas de la vida diaria. Una segunda recomendación es acoger la propuesta del Grupo de Washington, tal como lo indica las Naciones Unidas, pero si no es posible de incluir los seis dominios, reducirlos a cuatro o cinco, agregando en ese caso la consulta por el autocuidado (véase cuadro 1). Otra recomendación es reducir los grados de severidad propuestos como opción de respuesta para evitar sobrecargar la boleta. Como recomendación final está el no introducir las consultas sobre discapacidad con preguntas filtro que pudieran condicionar negativamente a los entrevistados.

---

<sup>55</sup> Una iniciativa regional muy interesante en este campo temático fue la desarrollada por los países del MERCOSUR en la Prueba Piloto Conjunta de 2006 y en la experiencia de la Prueba piloto sobre discapacidad implementada por el Uruguay en 2008, en las que se incorporaron y evaluaron las preguntas propuestas por el Grupo de Washington sobre la base de la nueva clasificación mencionada, a partir de seis opciones (preguntas) centrales y varios grados de severidad. Además, fueron particularmente importantes los cambios realizados en la definición de las personas con discapacidad en los censos de Colombia (2005), El Salvador (2007) y el Brasil (2000). El relevamiento censal de este último país fue el único en el que se consideraron diferentes grados de severidad de la discapacidad (Bercovich, 2009 y 2006; Soza, 2007).

Cuadro 1  
Preguntas recomendadas por el CELADE para la medición de discapacidad en los censos de la década de 2010

Dominio	No puedo hacerlo	Sí, mucha dificultad	Sí, algo de dificultad	No, ninguna dificultad
¿Tiene dificultad para ver, aún si usa anteojos o lentes?	1	2	3	4
¿Tiene dificultad para oír, aún si usa audífonos?	1	2	3	4
¿Tiene dificultad para subir o bajar escalones?	1	2	3	4
¿Tiene dificultad para recordar, concentrarse, tomar decisiones o comunicarse?	1	2	3	4

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CELADE-CEPAL), "Los censos de 2010 y la salud", serie Seminarios y Conferencias N° 59 (LC/L.3253-P), Santiago de Chile, CEPAL, 2010.

Posteriormente, en reuniones de trabajo y seminarios sobre censos, también se recomendó incluir una pregunta sobre la causa de la discapacidad si la persona respondía a las preguntas enunciadas en el cuadro 1 con las alternativas 1, 2 o 3. Las respuestas para la causa de la limitación incluyen: a) Porque nació así, b) Por una enfermedad, c) Por un accidente, d) Por edad avanzada, e) Por actos de violencia, f) Por otra causa. Si bien es útil contar con información sobre el origen o la causa de la limitación para orientar acciones hacia su prevención, siguiendo el modelo social, la discapacidad solo se produce cuando esta limitación ocurre en un contexto que rige barreras para la participación de las personas que las experimentan.

#### 4. La experiencia regional de las últimas décadas

A primera vista, el panorama regional es alentador, pues el número de países que incluyeron una pregunta sobre discapacidad en sus censos aumentó de 10 en 1990 a 19 para la década del 2000 (de un total de 20 países). En la década de 2010, de los 17 países que han levantado su censo, 16 han considerado al menos una consulta sobre el tema. En un análisis más cuidadoso, a partir de los resultados que arroja el procesamiento de esos datos, se observa un panorama algo menos optimista, dada la calidad, consistencia y comparabilidad de esta información. Este déficit ha sido señalado en diversas instancias. Específicamente, en relación con el Programa de Acción de la Conferencia Internacional de la Población y el Desarrollo (PA-CIPD), en el informe quinquenal de América Latina y el Caribe correspondiente al período 2004-2009 se señalaba que los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil debían avanzar en la capacidad de generación de instrumentos estadísticos, en particular en materia de información sociodemográfica. Lo anterior, con el fin de evaluar y seguir el cumplimiento de las metas planteadas en el PA-CIPD, ya que la falta de información oportuna y confiable se había transformado en un obstáculo importante para ese propósito. Además, se afirmaba que "permanece el desafío de avanzar en la instrumentación de mecanismos de generación de información en varias temáticas relevantes desde el punto de vista poblacional, en las que la disponibilidad actual de indicadores dista de ser aceptable", y una de las que se mencionaba era la discapacidad (CEPAL y UNFPA, 2010, pág. 53).

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, tiene un artículo particular para el tema de datos y estadísticas. En su artículo 31 "Recopilación de datos y estadísticas" indica que "Los Estados Partes recopilarán información adecuada, incluidos datos estadísticos y de investigación, que les permita formular y aplicar políticas, a fin de dar efecto a la presente Convención" (Naciones Unidas, 2006). Además, en este artículo se indica la necesidad de

respetar las garantías legales establecidas sobre protección de datos para asegurar la confidencialidad y el respeto de la privacidad de las personas con discapacidad. Asimismo se menciona que la información recopilada se desagregará y se utilizará para evaluar el cumplimiento por los Estados Partes de sus obligaciones conforme a la Convención, así como para identificar y eliminar las barreras que enfrentan las personas con discapacidad en el ejercicio de sus derechos. Como este es un instrumento vinculante, todos los países que han firmado y ratificado la Convención y su protocolo facultativo, y a más de 10 años de su entrada en vigor, deben estar incluyendo en sus fuentes de datos nacionales preguntas para captar información sobre las personas con discapacidad. Sin embargo, como se analizará más adelante en este documento, las inconsistencias que surgen del análisis de los datos provenientes de los censos de la década de 2010 realizados en la región sugieren que aún existen problemas para cumplir lo que establece el artículo 31 de la Convención.

El hecho de que casi la totalidad de los países de la región haya considerado preguntas sobre las personas con discapacidad en sus boletas censales, y que cada vez más países acojan la forma de hacer operativo en esas preguntas el enfoque en que se sustenta el modelo social de la discapacidad, es un avance muy importante. No obstante, el nivel de ese progreso (o como contrapartida, la magnitud del asunto pendiente) debería juzgarse por la calidad de los datos obtenidos a partir de esas preguntas, su confiabilidad y potencial comparabilidad —que son los rasgos básicos necesarios para que puedan utilizarse como insumos de políticas públicas—, y es en este terreno donde se evidencian problemas persistentes que deberían considerarse en la próxima ronda censal.

Por otra parte, si bien en varios países de la región se han aplicado encuestas específicas sobre la materia, o se ha indagado en este tema en los últimos censos, los progresos en la homologación de la forma de plantear la consulta han sido escasos. Además, ha habido cierta resistencia a adoptar las sugerencias del Grupo de Washington, específicamente en relación a la captación de los grados de severidad de la discapacidad, información que es de suma relevancia para el diseño y la aplicación de programas gubernamentales eficaces (Schkolnik, 2011).

Este análisis se centrará particularmente en las preguntas que se formularon en los censos de la década de 2010 en la región, si bien en los censos de la década de 2000 ya se advierte un aumento en el número de países que introducen la pregunta, aún no se ven reflejados los cambios que pudieron realizarse en el ámbito de la captación de información y producción de datos con la nueva Clasificación Internacional del Funcionamiento de la Discapacidad y de la Salud (CIF), pues esta entró en vigencia en 2001, y ya varios países habían realizado sus censos, o estaban ya en fases próximas al relevamiento censal. Además, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad fue aprobada en 2006, por tanto sus aportes, tanto de conceptualización de la discapacidad como el artículo 31, que es explícito en lo que respecta a datos e información estadística, recién pueden reflejarse en los censos de la década de 2010.

En el cuadro 2 se sintetiza la información de las preguntas realizadas en los censos de la región correspondientes a la década de 2010 en lo que se refiere al tipo de enfoque que se utilizó para la medición, así como la ubicación de estas preguntas en el formulario y el número de preguntas asociadas. El detalle de esta información puede revisarse en el cuadro 3 de este documento, donde se presentan las preguntas que cada país incluyó. De los 17 países que llevaron a cabo censos en la década de 2010, 16 agregaron una o más preguntas para captar información sobre las personas con discapacidad. Todos estos países, a excepción del Estado Plurinacional de Bolivia, lo hicieron a nivel de persona, es decir, incluyeron las preguntas en el bloque de personas. En el caso boliviano las preguntas se agregaron a nivel del hogar, y fue el informante quien entregó la información. Aquí ya aparece un problema de comparabilidad, pues no todos los países tienen las preguntas al mismo nivel, además en este caso se aleja de las recomendaciones tanto de las Naciones Unidas como del CELADE y del Grupo de Washington.

Si bien, como se documenta en la sección dos de este documento, las recomendaciones internacionales son claras respecto del enfoque conceptual desde el cual se deben formular las preguntas sobre discapacidad, (el enfoque social), solo seis países (la Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, Guatemala, México, el Perú y el Uruguay) confeccionan las preguntas desde este enfoque. Es más, aún entre estos países, no todos se ciñeron a las recomendaciones, pues en muchos casos no incorporaron en las alternativas de respuestas los niveles de dificultad o limitación, si no que incluyeron opciones de respuesta dicotómicas (véase el cuadro 2). Aquí nos encontramos con otro desafío para identificar el número de personas con discapacidad y comparar estas cifras con otros países o a lo largo del tiempo en un mismo país, ya que las recomendaciones del Grupo de Washington sugieren usar los grados de dificultad (No puede hacerlo; Sí, mucha dificultad; Sí, algo de dificultad; No, ninguna dificultad) para identificar a la población con limitaciones. Específicamente recomiendan considerar aquellos que declaren las primeras dos opciones (No puede hacerlo y Sí, mucha dificultad) como presentando una discapacidad, situación que no es posible en los casos que fueron respuestas dicotómicas.

Entre los casos que más se adhieren a las recomendaciones destaca el Uruguay que, si bien pregunta solo por 4 dominios (ver, oír, caminar o subir escalones y entender y/o aprender), sí utiliza como categorías de respuestas los grados de dificultad o limitación. Se emplean filtros de edad en las preguntas sobre oír o escuchar (2 años o más) y sobre caminar o subir escalones (6 años o más). Más recientemente, Guatemala utilizó los 6 dominios recomendados y las cuatro alternativas de grados de limitación en las respuestas, aunque aplicó un filtro de edad, ya que las preguntas se realizaron a las personas de 4 o más años. Es importante detenerse en este punto, respecto de incluir o no un filtro de edad para las preguntas de limitaciones. Si bien las preguntas propuestas por el Grupo de Washington captan mejor la información para la población de 5 y más años, pues a esa edad hay ciertas limitaciones que ya son detectables, algunas limitaciones pueden estar presentes desde el nacimiento, y por tanto, para no perder aquella información, es conveniente no aplicar un filtro de edad, teniendo claro que hay ciertas limitaciones cognitivas o psicosociales que solo se harán evidentes a edades más avanzadas.

Aunque el grupo de países que sigue a continuación formuló las preguntas desde el enfoque social, todos ellos utilizaron respuestas dicotómicas, influyendo de manera negativa en la captación de la información sobre personas con discapacidad. El Perú por ejemplo, utilizó los seis dominios recomendados con una formulación muy cercana a las recomendaciones, aunque no agregó la gradualidad de la limitación en las respuestas. En el caso de México, el país siguió las

recomendaciones internacionales e incluyó las preguntas en el cuestionario básico y ampliado, agregando en este último la causa de la limitación. La Argentina, por su parte, solo incorporó la pregunta en el cuestionario ampliado, alejándose en este punto de la recomendación internacional. No obstante, consideró cinco dominios acordes con las recomendaciones internacionales, aunque con respuestas dicotómicas, lo que implica una menor captación de la información.

Cuadro 2  
América Latina: enfoque utilizado en la formulación de la pregunta sobre discapacidad,  
censos de la década de 2010

País	Limitaciones (enfoque social)	Deficiencias (enfoque biomédico)	Combinación de ambos enfoques	Comentarios
Argentina <sup>a</sup>	X			Se incluyen 5 preguntas, categoría de respuesta dicotómica (si/no).
Bolivia (Estado Plurinacional de)	X			Se realiza a escala del hogar, primero son 4 preguntas., Si es afirmativa, se pregunta nombre del integrante del hogar y se preguntan 5 dominios.
Brasil <sup>a</sup>			X	Se incluyen 4 preguntas: 3 desde enfoque social, con 4 alternativas de respuesta, y una basada en enfoque biomédico que es dicotómica.
Chile				En 2017 no incluye preguntas sobre discapacidad.
Colombia			X	Una pregunta con 9 dominios y 4 grados de severidad, una segunda pregunta asociada al desempeño diario, una tercera pregunta asociada a origen de la limitación y una cuarta pregunta asociada a los apoyos que usa para la dificultad.
Costa Rica			X	Una pregunta que abarca 7 dominios, y se marca la limitación que indica (dicotómico).
Cuba		X		Una pregunta sobre 9 padecimientos.
Ecuador		X		Una pregunta con varios dominios.
Guatemala	X			Se pregunta por los seis dominios y alternativas de respuesta con gradualidad, tiene filtro de edad de 4 años y más.
Haití				No se ha realizado el censo.
Honduras			X	Se indaga prácticamente por todos los dominios, pero se combina el enfoque biomédico con el social, y se agrega una segunda pregunta causa de la limitación.
México <sup>ab</sup>	X			Se pregunta por 6 dominios en el cuestionario básico, pero las respuestas son dicotómicas. En el cuestionario ampliado se pregunta por los mismos seis dominios, y se agrega causa de la dificultad.
Panamá			X	Dicotómica, se usan 6 dominios.
Paraguay			X	Cuatro datos de discapacidad enunciado, 4 dominios ok, dificultad mental para 2 y más años. 5 alternativas de respuesta.
Perú	X			Seis dominios, marcar las que tiene limitación.
República Dominicana			X	Se usan los seis dominios, pero se agregan otros que son biomédicos, las alternativas de respuestas son dicotómicas.
Uruguay	X			Solo 4 dominios con alternativas de 4 respuestas.
Venezuela (República Bolivariana de)		X		Dos preguntas una con 10 dominios de deficiencias y otra asociada a limitaciones.

Fuente: Elaboración propia con base en los cuestionarios censales de la década de 2010.

<sup>a</sup> Cuestionario ampliado.

<sup>b</sup> Cuestionario básico.

Siete países (el Brasil, Colombia, Costa Rica, Honduras, Panamá, el Paraguay y la República Dominicana) en la década de 2010 incluyeron en sus censos de población preguntas que combinan ambos enfoques (el biomédico/deficiencias y el social/limitaciones). Así, se encuentran casos donde se usan tres o cuatro dominios que se ajustan a las recomendaciones internacionales respecto del enfoque (social) que utilizan y la manera en la que formulan algunas de las preguntas asociadas a algunos o todos los dominios recomendados, pero agregan otras preguntas que están directamente formuladas desde el enfoque biomédico. Esta combinación de enfoques expone lo complejo de entender el concepto de discapacidad desde una perspectiva social y de derechos, lo cual ya fue discutido en acápite anterior, pero también la complejidad de lograr insertar en los instrumentos de medición el enfoque social. La persistencia del enfoque biomédico y de deficiencia en los instrumentos de medición refleja que, como sociedad, aún no permea el enfoque social y de derechos, y por esta razón los técnicos que elaboran las boletas aún no comprenden la diferencia entre los enfoques o siguen suscritos a las nociones biomédicas de la discapacidad.

Así por ejemplo, el Brasil (véanse cuadros 2 y 3) incorpora cuatro preguntas en el cuestionario ampliado. Las tres primeras están planteadas desde el enfoque social y abarcan tres dominios (ver, oír y caminar o subir escalones) y las alternativas de respuestas están asociadas al grado de la limitación. Sin embargo, la cuarta pregunta está formulada desde el enfoque de las deficiencias, es decir biomédico, y la alternativa de respuesta es dicotómica.

Colombia en tanto realiza varias preguntas, pero estas se alejan de las recomendaciones internacionales: la primera, que es dicotómica, indaga por los dominios recomendados, pero sin incluir los apoyos técnicos que permiten que la limitación se aminore, ya sea eliminándose por completo o afectando menos en las actividades de la vida diaria. Si las personas responden afirmativamente esta pregunta se pasa a la siguiente, que incluye nueve dominios, entre ellos oír y ver, pero sin los apoyos de dispositivo auditivo y lentes o anteojos, respectivamente. Por tanto, las respuestas tendrán una sobreenumeración en las alternativas: No puedo hacerlo; Sí, con mucha dificultad; Sí, con alguna dificultad. La pregunta que sigue es otro tipo filtro que indaga en cuál de estos dominios se ve más afectado el desempeño diario, y de los nueve dominios el empadronado solo selecciona uno. La siguiente pregunta hace referencia a la causa que ocasionó la dificultad que mencionó como la que más le afecta, y por último se indaga por los apoyos técnicos que utiliza para dicha dificultad. Estas preguntas extensas recargan el cuestionario, se alejan del enfoque social de la discapacidad —pese a que en la segunda se intenta integrarlo— y es muy probable que al revisar los resultados puedan observarse problemas de sub o sobreestimación, así como un aumento en la no respuesta.

En el caso de Costa Rica las preguntas intentan acercarse a las recomendaciones internacionales, aunque varias de ellas no se formulan desde el enfoque social o no consideran los apoyos técnicos. Además, solo se marcan las limitaciones permanentes, y no hay gradualidad en la respuesta. Sistemáticamente —y no solo en las preguntas que se realizan en Costa Rica— los dominios asociados a limitaciones cognitivas no son tratadas desde el enfoque social, sino desde el biomédico, o incluso con conceptos muy alejados a los derechos de las personas con discapacidad, y esto es algo que se debe mejorar en la próxima década. Honduras sigue una tendencia similar a la de Costa Rica en la manera de preguntar, combina limitaciones con deficiencias, incorporando ocho dominios con respuestas dicotómicas, aunque agrega una segunda pregunta sobre causa de la limitación.

Panamá pregunta por seis dominios, con preguntas que se acercan mucho a las recomendaciones internacionales, aunque dos de ellas están más vinculadas al enfoque biomédico, estas son la pregunta sobre dificultad permanente para usar brazos y/o manos y la que indaga por dificultad permanente para hablar o comunicarse. Además, todas las opciones de respuesta son dicotómicas. La República Dominicana incluye en su último censo diez dominios, sin embargo combina ambos enfoques: las preguntas asociadas a limitaciones para ver, oír y recordar y concentrarse se ciñen al enfoque social, mientras que el resto tiene un enfoque biomédico, alejado de los derechos humanos de las personas con discapacidad y de las recomendaciones internacionales, con opciones de respuesta dicotómicas.

El Paraguay utiliza las preguntas que se recomiendan en el ámbito internacional, para los dominios de ver y oír no usa filtro de edad, e incluye un filtro (2 años y más) para las dificultades asociadas a caminar y subir escaleras, entender o aprender y mental o emocional, y utiliza alternativas de respuesta con gradualidad de la limitación. Si bien pareciera que estas tres últimas se ciñen a las recomendaciones, en la explicación de la pregunta que va entre paréntesis utiliza un lenguaje vinculado a las deficiencias y condiciones de salud.

En tanto que Cuba, el Ecuador y la República Bolivariana de Venezuela en sus censos de la década de 2010 utilizaron solo preguntas con enfoque biomédico, asociadas a las deficiencias para captar información de las personas con discapacidad, y no siguieron las recomendaciones internacionales de utilizar el enfoque social, basado en los derechos de las personas con discapacidad (véase el cuadro 3).

En síntesis, seis países han utilizado el enfoque social para realizar las preguntas para captar discapacidad en los censos de la década de 2010, siguiendo las recomendaciones internacionales, sin embargo varios de ellos han usado respuestas dicotómicas, lo que afecta la identificación de este grupo poblacional. Por otro lado, siete países han combinado el enfoque social y el biomédico en las preguntas censales para captar personas con discapacidad. Algunos de estos países han agregado más de los seis dominios propuestos internacionalmente, pero varios de estos dominios se asocian al enfoque biomédico, y por tanto utilizan un lenguaje no apropiado en la redacción de la pregunta, intentando más bien identificar deficiencias asociadas a la condición de salud. En esto se alejan de la perspectiva de derechos humanos que plantea la Convención. Finalmente, tres países no incluyeron el enfoque social para medir discapacidad en los censos de la década de 2010 y continúan utilizando preguntas basadas en el enfoque biomédico, además que el lenguaje dista mucho con el enfoque de derechos que propone la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Cuadro 3  
América Latina: preguntas sobre discapacidad, censos de la década de 2010

País y año censal	Pregunta	Opciones de respuesta	Dirigida a:																								
Argentina, 2010 <sup>a</sup>	¿Tiene dificultad o limitación permanente para ...	Sí   No  ver, aún con anteojos o lentes puestos?  Sí   No  oír, aún cuando usa audífono?  Sí   No  caminar o subir escalones?  Sí   No  agarrar objetos y/o abrir recipientes con las manos?  Sí   No  entender y/o aprender?	Todas las personas																								
Bolivia (Estado Plurinacional de), 2012	¿Hay en este hogar alguna persona con dificultad permanente para ... ver, aún si usa anteojos? oír, aún si usa audífono? hablar, comunicarse o conversar? caminar o subir escalones? recordar o concentrarse?	Sí <input type="checkbox"/> 1 (Anote en el siguiente cuadro, los datos de cada una de las personas con dificultad permanente) <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th data-bbox="806 613 940 662">Nombre de la persona</th> <th data-bbox="982 613 1045 638">Edad</th> <th data-bbox="1087 613 1245 654">La persona es ...</th> <th data-bbox="1276 613 1612 654">La dificultad permanente es para ...</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="806 735 940 760">1 .....</td> <td data-bbox="982 727 1056 768"><input type="text"/></td> <td data-bbox="1087 719 1203 776">Hombre <input type="checkbox"/>1 Mujer <input type="checkbox"/>2</td> <td data-bbox="1276 678 1633 824">                             ver, aún si usa anteojos? <input type="checkbox"/>1                              oír, aún si usa audífono? <input type="checkbox"/>2                              hablar, comunicarse o conversar? <input type="checkbox"/>3                              caminar o subir escalones? <input type="checkbox"/>4                              recordar o concentrarse? <input type="checkbox"/>5                         </td> </tr> <tr> <td data-bbox="806 898 940 922">2 .....</td> <td data-bbox="982 889 1056 930"><input type="text"/></td> <td data-bbox="1087 881 1203 938">Hombre <input type="checkbox"/>1 Mujer <input type="checkbox"/>2</td> <td data-bbox="1276 833 1633 979">                             ver, aún si usa anteojos? <input type="checkbox"/>1                              oír, aún si usa audífono? <input type="checkbox"/>2                              hablar, comunicarse o conversar? <input type="checkbox"/>3                              caminar o subir escalones? <input type="checkbox"/>4                              recordar o concentrarse? <input type="checkbox"/>5                         </td> </tr> <tr> <td data-bbox="806 1052 940 1076">3 .....</td> <td data-bbox="982 1044 1056 1084"><input type="text"/></td> <td data-bbox="1087 1036 1203 1092">Hombre <input type="checkbox"/>1 Mujer <input type="checkbox"/>2</td> <td data-bbox="1276 987 1633 1133">                             ver, aún si usa anteojos? <input type="checkbox"/>1                              oír, aún si usa audífono? <input type="checkbox"/>2                              hablar, comunicarse o conversar? <input type="checkbox"/>3                              caminar o subir escalones? <input type="checkbox"/>4                              recordar o concentrarse? <input type="checkbox"/>5                         </td> </tr> <tr> <td data-bbox="806 1206 940 1230">4 .....</td> <td data-bbox="982 1198 1056 1239"><input type="text"/></td> <td data-bbox="1087 1190 1203 1247">Hombre <input type="checkbox"/>1 Mujer <input type="checkbox"/>2</td> <td data-bbox="1276 1141 1633 1287">                             ver, aún si usa anteojos? <input type="checkbox"/>1                              oír, aún si usa audífono? <input type="checkbox"/>2                              hablar, comunicarse o conversar? <input type="checkbox"/>3                              caminar o subir escalones? <input type="checkbox"/>4                              recordar o concentrarse? <input type="checkbox"/>5                         </td> </tr> <tr> <td colspan="3" data-bbox="806 1304 867 1328">No <input type="checkbox"/>2</td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	Nombre de la persona	Edad	La persona es ...	La dificultad permanente es para ...	1 .....	<input type="text"/>	Hombre <input type="checkbox"/> 1 Mujer <input type="checkbox"/> 2	ver, aún si usa anteojos? <input type="checkbox"/> 1 oír, aún si usa audífono? <input type="checkbox"/> 2 hablar, comunicarse o conversar? <input type="checkbox"/> 3 caminar o subir escalones? <input type="checkbox"/> 4 recordar o concentrarse? <input type="checkbox"/> 5	2 .....	<input type="text"/>	Hombre <input type="checkbox"/> 1 Mujer <input type="checkbox"/> 2	ver, aún si usa anteojos? <input type="checkbox"/> 1 oír, aún si usa audífono? <input type="checkbox"/> 2 hablar, comunicarse o conversar? <input type="checkbox"/> 3 caminar o subir escalones? <input type="checkbox"/> 4 recordar o concentrarse? <input type="checkbox"/> 5	3 .....	<input type="text"/>	Hombre <input type="checkbox"/> 1 Mujer <input type="checkbox"/> 2	ver, aún si usa anteojos? <input type="checkbox"/> 1 oír, aún si usa audífono? <input type="checkbox"/> 2 hablar, comunicarse o conversar? <input type="checkbox"/> 3 caminar o subir escalones? <input type="checkbox"/> 4 recordar o concentrarse? <input type="checkbox"/> 5	4 .....	<input type="text"/>	Hombre <input type="checkbox"/> 1 Mujer <input type="checkbox"/> 2	ver, aún si usa anteojos? <input type="checkbox"/> 1 oír, aún si usa audífono? <input type="checkbox"/> 2 hablar, comunicarse o conversar? <input type="checkbox"/> 3 caminar o subir escalones? <input type="checkbox"/> 4 recordar o concentrarse? <input type="checkbox"/> 5	No <input type="checkbox"/> 2				Todos los hogares
Nombre de la persona	Edad	La persona es ...	La dificultad permanente es para ...																								
1 .....	<input type="text"/>	Hombre <input type="checkbox"/> 1 Mujer <input type="checkbox"/> 2	ver, aún si usa anteojos? <input type="checkbox"/> 1 oír, aún si usa audífono? <input type="checkbox"/> 2 hablar, comunicarse o conversar? <input type="checkbox"/> 3 caminar o subir escalones? <input type="checkbox"/> 4 recordar o concentrarse? <input type="checkbox"/> 5																								
2 .....	<input type="text"/>	Hombre <input type="checkbox"/> 1 Mujer <input type="checkbox"/> 2	ver, aún si usa anteojos? <input type="checkbox"/> 1 oír, aún si usa audífono? <input type="checkbox"/> 2 hablar, comunicarse o conversar? <input type="checkbox"/> 3 caminar o subir escalones? <input type="checkbox"/> 4 recordar o concentrarse? <input type="checkbox"/> 5																								
3 .....	<input type="text"/>	Hombre <input type="checkbox"/> 1 Mujer <input type="checkbox"/> 2	ver, aún si usa anteojos? <input type="checkbox"/> 1 oír, aún si usa audífono? <input type="checkbox"/> 2 hablar, comunicarse o conversar? <input type="checkbox"/> 3 caminar o subir escalones? <input type="checkbox"/> 4 recordar o concentrarse? <input type="checkbox"/> 5																								
4 .....	<input type="text"/>	Hombre <input type="checkbox"/> 1 Mujer <input type="checkbox"/> 2	ver, aún si usa anteojos? <input type="checkbox"/> 1 oír, aún si usa audífono? <input type="checkbox"/> 2 hablar, comunicarse o conversar? <input type="checkbox"/> 3 caminar o subir escalones? <input type="checkbox"/> 4 recordar o concentrarse? <input type="checkbox"/> 5																								
No <input type="checkbox"/> 2																											

País y año censal	Pregunta	Opciones de respuesta	Dirigida a:																																																		
Brasil, 2010 <sup>a</sup>	¿Tiene dificultad permanente para ver? (si utiliza anteojos o lentes de contacto, haga la evaluación cuando los utiliza)	<input type="checkbox"/> 1 Sí, no puede hacerlo de ningún modo <input type="checkbox"/> 2 Sí, mucha dificultad <input type="checkbox"/> 3 Sí, alguna dificultad <input type="checkbox"/> 4 No, ninguna dificultad	Todas las personas																																																		
	¿Tiene dificultad permanente para escuchar? (si utiliza aparato auditivo, haga la evaluación cuando lo utiliza)	<input type="checkbox"/> 1 Sí, no puede hacerlo de ningún modo <input type="checkbox"/> 2 Sí, mucha dificultad <input type="checkbox"/> 3 Sí, alguna dificultad <input type="checkbox"/> 4 No, ninguna dificultad	Todas las personas																																																		
	¿Tiene dificultad permanente para caminar o subir escaleras? (si utiliza prótesis, bastón o aparato auxiliar, haga la evaluación cuando lo utiliza)	<input type="checkbox"/> 1. Sí, no puede hacerlo de ningún modo <input type="checkbox"/> 2. Sí, mucha dificultad <input type="checkbox"/> 3 Sí, alguna dificultad <input type="checkbox"/> 4 No, ninguna dificultad	Todas las personas																																																		
	¿Tiene alguna deficiencia mental/intelectual permanente que limite sus actividades habituales, como trabajar, ir a la escuela, jugar, etc.?	<input type="checkbox"/> 1 Sí <input type="checkbox"/> 2 No	Todas las personas																																																		
Colombia, 2018	Dada su condición física y mental, y sin ningún tipo de ayuda, ¿... en su vida diaria tiene dificultades para realizar actividades como: oír, hablar, ver, mover su cuerpo, caminar, agarrar objetos con sus manos, entender, aprender o recordar, comer o vestirse por sí mismo e interactuar con los demás?	1 _  Sí ¿Qué actividades no puede o presenta dificultades para realizarlas: (Explíquelo a la persona que debe indicar el grado de dificultad que presenta para realizar cada una de las actividades enunciadas, así: 1. No puede hacerlo, 2. Sí, con mucha dificultad, 3. Sí, con alguna dificultad, 4. Puede hacerlo sin dificultad)	Todas las personas																																																		
		<table border="1"> <thead> <tr> <th>Actividad</th> <th>No puede hacerlo</th> <th>Sí, con mucha dificultad</th> <th>Sí, con alguna dificultad</th> <th>Puede hacerlo sin dificultad</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1 Oír la voz o los sonidos?</td> <td>1 _ </td> <td>2 _ </td> <td>3 _ </td> <td>4 _ </td> </tr> <tr> <td>2 Hablar o conversar?</td> <td>1 _ </td> <td>2 _ </td> <td>3 _ </td> <td>4 _ </td> </tr> <tr> <td>3 Ver de cerca, de lejos o alrededor?</td> <td>1 _ </td> <td>2 _ </td> <td>3 _ </td> <td>4 _ </td> </tr> <tr> <td>4 Mover el cuerpo, caminar o subir y bajar escaleras?</td> <td>1 _ </td> <td>2 _ </td> <td>3 _ </td> <td>4 _ </td> </tr> <tr> <td>5 Agarrar o mover objetos con las manos?</td> <td>1 _ </td> <td>2 _ </td> <td>3 _ </td> <td>4 _ </td> </tr> <tr> <td>6 Entender, aprender, recordar o tomar decisiones por sí mismo(a)?</td> <td>1 _ </td> <td>2 _ </td> <td>3 _ </td> <td>4 _ </td> </tr> <tr> <td>7 Comer, vestirse o bañarse por sí mismo(a)?</td> <td>1 _ </td> <td>2 _ </td> <td>3 _ </td> <td>4 _ </td> </tr> <tr> <td>8 Relacionarse o interactuar con las demás personas?</td> <td>1 _ </td> <td>2 _ </td> <td>3 _ </td> <td>4 _ </td> </tr> <tr> <td>9 Hacer las actividades diarias sin presentar problemas cardiacos, respiratorios?</td> <td>1 _ </td> <td>2 _ </td> <td>3 _ </td> <td>4 _ </td> </tr> </tbody> </table>		Actividad	No puede hacerlo	Sí, con mucha dificultad	Sí, con alguna dificultad	Puede hacerlo sin dificultad	1 Oír la voz o los sonidos?	1 _	2 _	3 _	4 _	2 Hablar o conversar?	1 _	2 _	3 _	4 _	3 Ver de cerca, de lejos o alrededor?	1 _	2 _	3 _	4 _	4 Mover el cuerpo, caminar o subir y bajar escaleras?	1 _	2 _	3 _	4 _	5 Agarrar o mover objetos con las manos?	1 _	2 _	3 _	4 _	6 Entender, aprender, recordar o tomar decisiones por sí mismo(a)?	1 _	2 _	3 _	4 _	7 Comer, vestirse o bañarse por sí mismo(a)?	1 _	2 _	3 _	4 _	8 Relacionarse o interactuar con las demás personas?	1 _	2 _	3 _	4 _	9 Hacer las actividades diarias sin presentar problemas cardiacos, respiratorios?	1 _	2 _	3 _	4 _
		Actividad		No puede hacerlo	Sí, con mucha dificultad	Sí, con alguna dificultad	Puede hacerlo sin dificultad																																														
		1 Oír la voz o los sonidos?		1 _	2 _	3 _	4 _																																														
		2 Hablar o conversar?		1 _	2 _	3 _	4 _																																														
		3 Ver de cerca, de lejos o alrededor?		1 _	2 _	3 _	4 _																																														
		4 Mover el cuerpo, caminar o subir y bajar escaleras?		1 _	2 _	3 _	4 _																																														
		5 Agarrar o mover objetos con las manos?		1 _	2 _	3 _	4 _																																														
		6 Entender, aprender, recordar o tomar decisiones por sí mismo(a)?		1 _	2 _	3 _	4 _																																														
		7 Comer, vestirse o bañarse por sí mismo(a)?		1 _	2 _	3 _	4 _																																														
8 Relacionarse o interactuar con las demás personas?	1 _	2 _	3 _	4 _																																																	
9 Hacer las actividades diarias sin presentar problemas cardiacos, respiratorios?	1 _	2 _	3 _	4 _																																																	
2 _  No																																																					

País y año censal	Pregunta	Opciones de respuesta	Dirigida a:
Colombia, 2018	De las dificultades anteriores, ¿cuál es la que más afecta el desempeño diario de ...?	Número _  Seleccione de la pregunta 44.1 el número de la actividad que corresponda	Todas las personas
	¿Esta dificultad de ... fue ocasionada:	1 _  Porque nació así? 2 _  Por enfermedad? 3 _  Por accidente laboral o enfermedad profesional? 4 _  Por otro tipo de accidente? 5 _  Por edad avanzada? 6 _  Por el conflicto armado? 7 _  Por violencia No asociada al conflicto armado? 8 _  Por otra causa? 9 _  No sabe	Todas las personas
	¿Para esta dificultad ... utiliza de manera permanente:	Gafas, lentes, lupas, bastones, silla de ruedas, implantes cocleares, entre otras?  Sí   No  Ayuda de otras personas?  Sí   No  Medicamentos o terapias?  Sí   No  Prácticas de medicina ancestral?  Sí   No	Todas las personas
Costa Rica, 2011	¿(nombre) tiene alguna deficiencia permanente ... (Puede marcar varias opciones)	para ver aún con los anteojos o lentes puestos?  _ 1 para oír?  _ 2 para hablar?  _ 3 para caminar o subir gradas?  _ 4 para utilizar brazos o manos?  _ 5 de tipo intelectual? (retardo, síndrome de Down, otros)  _ 6 de tipo mental? (bipolar, esquizofrenia, otros)  _ 7 Ninguna de las anteriores  _ 8	Todas las personas
Cuba, 2012	¿Presenta Ud. alguno de los siguientes padecimientos?	Deficiente permanente del habla 01 _  Débil auditivo (hipoacúsico) 02 _  Sordo 03 _  Ciego 04 _  Débil visual 05 _  Limitación físico-motora 06 _  Enfermo mental crónico 07 _  Retraso mental 08 _  Insuficiencia renal crónica 09 _  Ninguna de las anteriores 10 _	Todas las personas

País y año censal	Pregunta	Opciones de respuesta	Dirigida a:
Ecuador, 2010	¿(...) tiene discapacidad permanente por más de un año?	<input type="checkbox"/> 1 Sí <input type="checkbox"/> 2 No <input type="checkbox"/> 9 No responde	Todas las personas
	¿La discapacidad de (...) es: Admite más de una respuesta	<input type="checkbox"/> 1 intelectual? (retardo mental) <input type="checkbox"/> 2 físico-motora? (parálisis y amputaciones) <input type="checkbox"/> 3 visual? (ceguera) <input type="checkbox"/> 4 auditiva? (sordera) <input type="checkbox"/> 5 mental? (enfermedades psiquiátricas, locura)	Todas las personas
	¿Asiste actualmente a un establecimiento de educación especial para personas con discapacidad?	<input type="checkbox"/> 1 Sí <input type="checkbox"/> 2 No	Todas las personas
Guatemala, 2018	¿Tiene alguna dificultad para:	a) Ver, incluso si usa lentes o anteojos? <input type="checkbox"/> b) Oír, incluso si usa un aparato auditivo? <input type="checkbox"/> c) Caminar o subir escaleras? <input type="checkbox"/> d) Recordar o concentrarse? <input type="checkbox"/> e) Cuidado personal o para vestirse? <input type="checkbox"/> f) Debido a una situación física, mental o emocional, ¿tiene alguna dificultad para comunicarse, por ejemplo, entender lo que otros dicen o hacerse entender por otros? <input type="checkbox"/> Códigos de respuesta: No, sin dificultad: 1 Sí, con algo de dificultad: 2 Sí, con mucha dificultad: 3 No puede: 4	Personas de 4 o más años
Honduras, 2013	¿Tiene ( <i>nombre</i> ) de manera permanente alguna limitación para:		Su limitación es por: 1 = Nacimiento 2 = Enfermedad 3 = Accidente 4 = Edad
		Sí (1) No (2)	Todas las personas
		1. Moverse o caminar 2. Usar sus brazos o manos 3. Ver, aún usando lentes 4. Oír, aún usando aparatos especiales 5. Hablar 6. Tiene algún retraso o deficiencia mental 7. Cuidarse a sí mismo (bañarse, vestirse o alimentarse) 8. Otra deficiencia	

País y año censal	Pregunta	Opciones de respuesta	Dirigida a:
México, 2010 <sup>ab</sup>	En su vida diaria, ¿(NOMBRE) tiene dificultad al realizar las siguientes actividades: Lea todas las opciones y circule las respuestas afirmativas <i>El código de la causa se registra únicamente en cuestionario ampliado</i>	<p>caminar, moverse, subir o bajar? Código de causa <input type="checkbox"/></p> <p>ver, aun usando lentes? Código de causa <input type="checkbox"/></p> <p>hablar, comunicarse o conversar? Código de causa <input type="checkbox"/></p> <p>oír, aun usando aparato auditivo? Código de causa <input type="checkbox"/></p> <p>vestirse, bañarse o comer? Código de causa <input type="checkbox"/></p> <p>poner atención o aprender cosas sencillas? Código de causa <input type="checkbox"/></p> <p>¿Tiene alguna limitación mental? Código de causa <input type="checkbox"/></p> <p>Entonces, ¿no tiene dificultad física o mental?</p>	Todas las personas
<sup>a</sup>	¿(NOMBRE) tiene dificultad para (RESPUESTA DE 10): Para cada opción circulada en la PREGUNTA 10 lea las opciones y anote sólo un código de causa	<p>porque nació así?: 1</p> <p>por una enfermedad?: 2</p> <p>por un accidente?: 3</p> <p>por edad avanzada?: 4</p> <p>por otra causa?: 5</p>	Todas las personas
Panamá, 2010	Limitación(es) de salud ...	<p>a. ¿Aún con audífonos para sordera, tiene usted problemas para oír?  Sí   No </p> <p>b. ¿Aún usando lentes, tiene usted dificultades para ver?  Sí   No </p> <p>c. ¿Tiene usted alguna dificultad permanente para caminar o moverse?  Sí   No </p> <p>d. ¿Tiene usted alguna dificultad permanente para usar brazos y/o manos?  Sí   No </p> <p>e. ¿Tiene usted alguna dificultad permanente para hablar o comunicarse?  Sí   No </p> <p>f. ¿Tiene usted alguna dificultad permanente para aprender?  Sí   No </p>	Todas las personas
	Haga esta pregunta si en la lista de ocupantes del hogar (Cap. IV), el nombre de la persona tiene marcado el círculo 1 (Si) en la pregunta 4 (Discapacidad). En caso contrario, marque el círculo 8, ninguna. ¿Qué tipo de discapacidad física o mental tiene? (Marque la más grave)	<p>Ceguera <input type="checkbox"/>1</p> <p>Sordera <input type="checkbox"/>2</p> <p>Retraso mental <input type="checkbox"/>3</p> <p>Parálisis cerebral <input type="checkbox"/>4</p> <p>Deficiencia física <input type="checkbox"/>5</p> <p>Problemas mentales <input type="checkbox"/>6</p> <p>Otra ____ (especifique) <input type="checkbox"/>7</p> <p>Ninguna <input type="checkbox"/>8</p>	Todas las personas

País y año censal	Pregunta	Opciones de respuesta	Dirigida a:
Paraguay, 2012	¿... [Nombre] ... tiene dificultad permanente para ver? (aun utilizando anteojos o lentes de contacto)	No puede ver  _ 1 Sí, mucha dificultad  _ 2 Sí, poca dificultad  _ 3 No, ninguna dificultad  _ 4 No sabe / no contesta  _ 5	Todas las personas
	¿... [Nombre] ... tiene dificultad permanente para escuchar? (aun utilizando audífonos)	No puede escuchar  _ 1 Sí, mucha dificultad  _ 2 Sí, poca dificultad  _ 3 No, ninguna dificultad  _ 4 No sabe / no contesta  _ 5	Todas las personas
	¿... [Nombre] ... tiene dificultad permanente para caminar, subir escaleras o realizar tareas con los brazos y manos? (Para personas de 2 años y más de edad)	No puede hacerlo  _ 1 Sí, mucha dificultad  _ 2 Sí, poca dificultad  _ 3 No, ninguna dificultad  _ 4 No sabe / no contesta  _ 5	Todas las personas
	¿... [Nombre] ... tiene dificultad permanente para entender o aprender (retraso mental, síndrome de down - mongólico, autismo)? (Para personas de 2 años y más de edad)	No puede hacerlo  _ 1 Sí, mucha dificultad  _ 2 Sí, poca dificultad  _ 3 No, ninguna dificultad  _ 4 No sabe / no contesta  _ 5	Todas las personas
	¿... [Nombre] ... tiene dificultad permanente de tipo mental o emocional? (enfermo mental, trastornado) (Para personas de 2 años y más de edad)	Total  _ 1 Sí, mucha dificultad  _ 2 Sí, poca dificultad  _ 3 No, ninguna dificultad  _ 4 No sabe / no contesta  _ 5	Todas las personas
Perú, 2017	A continuación le haré algunas preguntas para saber si usted presenta alguna dificultad o limitación permanente que le impida desarrollarse normalmente en sus actividades diarias, ¿tiene alguna dificultad o limitación permanente para: (Lea cada alternativa y rellene uno o más óvalos)	1 _  Ver, aún usando anteojos? 2 _  Oír, aún usando audífonos? 3 _  Hablar o comunicarse, aún usando la lengua de señas u otro? 4 _  Moverse o caminar para usar brazos y/o piernas? 5 _  Entender o aprender (concentrarse y recordar)? 6 _  Relacionarse con los demás por sus pensamientos, sentimientos, emociones o conductas? 7 _  Ninguna	Todas las personas

País y año censal	Pregunta	Opciones de respuesta	Dirigida a:
República Dominicana 2010	¿Tiene (NOMBRE) dificultad permanente ... (Léale cada alternativa y llene los óvalos de "Sí" o "No" que correspondan)	a. para ver, aunque use anteojos o lentes?  Sí   No  b. para oír, aunque use audífonos?  Sí   No  c. para caminar o subir escalones?  Sí   No  d. para mover uno o los dos brazos?  Sí   No  e. para mover una o las dos piernas?  Sí   No  f. para recordar o concentrarse?  Sí   No  g. para agarrar objetos y/o abrir recipientes con las manos?  Sí   No  h. para hablar?  Sí   No  i. Es mudo?  Sí   No  j. Tiene problemas mentales?  Sí   No  k. Le falta una o las dos piernas?  Sí   No  l. Le falta uno o los dos brazos?  Sí   No	Todas las personas
Uruguay 2011	¿Tiene ... (Nombre) dificultad permanente para ...	Ver aún si usa anteojos o lentes? Oír, aún si usa audífono? (para personas de 2 o más años) Caminar o subir escalones? (para personas de 6 o más años) Entender y/o aprender? <i>No tiene dificultad</i> <i>Sí, alguna dificultad</i> <i>Sí, mucha dificultad</i> <i>Sí, no puede hacerlo</i>	Todas las personas

País y año censal	Pregunta	Opciones de respuesta	Dirigida a:
Venezuela (República Bolivariana de) 2011	Tiene alguna de las siguientes deficiencias, condiciones o discapacidades: Admite más de una respuesta	<input type="checkbox"/> Visual (Ej. ciego total o casi ciego) <input type="checkbox"/> Auditiva (Ej. sordo total o casi sordo) <input type="checkbox"/> Neurológica (Ej. parálisis de brazos o piernas) <input type="checkbox"/> Músculo Esquelética (Ej. ausencia de brazos o piernas, baja talla, etc.) <input type="checkbox"/> Voz y Habla (Ej. mudo o problemas importantes al hablar) <input type="checkbox"/> Cardiovascular (Ej. persona infartada del corazón) <input type="checkbox"/> Mental-intelectual (Ej. síndrome down, retardo mental, autismo, etc.) <input type="checkbox"/> Respiratoria (Ej. personas que requieren de oxígeno terapéutico o artificial para respirar) <input type="checkbox"/> Mental-psicosocial (Ej. esquizofrenia,neurosis severa, etc.) <input type="checkbox"/> Ninguna	Todas las personas
	En función de la(s) discapacidad(es) que padece, tiene alguna de las siguientes limitaciones: Admite más de una respuesta	<input type="checkbox"/> Aprendizaje <input type="checkbox"/> Movilidad <input type="checkbox"/> Autocuidado <input type="checkbox"/> Relaciones interpersonales <input type="checkbox"/> Educación <input type="checkbox"/> Trabajo <input type="checkbox"/> Tareas domésticas <input type="checkbox"/> Ninguna	Todas las personas

Fuente: Elaboración propia con base en los cuestionarios censales de la década de 2010.

<sup>a</sup> Cuestionario ampliado.

<sup>b</sup> Cuestionario básico.

## 5. Principales hallazgos de los resultados sobre personas con discapacidad en los censos de población de las décadas de 2000 y 2010

Los censos de población tienen ventajas comparativas para hacer estudios sobre las personas con discapacidad, aunque en algunos casos las preguntas presenten ciertas limitaciones. Las ventajas se deben sobre todo a que el censo es la única fuente de datos con cobertura universal y por tanto, si las preguntas que captan información sobre este tema están bien formuladas, permite estimar la prevalencia de la discapacidad en el país y la frecuencia de sus diversas tipologías. Además, posibilita una desagregación geográfica y socioeconómica apropiada para el diseño de programas. Contribuye a esto la amplia caracterización sociodemográfica de las personas con discapacidad que puede lograrse mediante el cruce con otras variables. Otra de las potencialidades que brinda un censo es la comparabilidad internacional, pero esta depende del uso de conceptos, estructura de la pregunta y categorías de respuestas homogéneas.

Si bien no todos los países de la región han realizado sus censos en esta década, se cuenta con un número importante de estos (17 países, véase el gráfico 1), lo que permite tener una noción de la magnitud de la población que posee algún tipo de discapacidad. Según los resultados de 14 países, alrededor del 14% de la población latinoamericana experimenta algún tipo de discapacidad, porcentaje que al parecer sería consistente con lo que indica un estudio de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL): “alrededor del 12,0% de la población de América Latina y el Caribe viviría al menos con una discapacidad, lo que involucraría aproximadamente a 66 millones de personas” (CEPAL, 2013b, pág. 44). Sin embargo, hay que tener cautela en agregar estos datos a nivel regional, pues ya se constató que los enfoques que se utilizan difieren entre los países y solo en algunos casos se consideró la gradualidad de la discapacidad<sup>56</sup>. Con todo este recaudo, estos valores a nivel agregado reflejan que un grupo importante de la población regional vive con algún tipo de discapacidad, por lo que es necesario conocer sus características sociodemográficas, puesto que personas que experimentan alguna discapacidad enfrentan enormes desafíos de acceso a oportunidades de educación, salud, acceso a trabajo decente y accesibilidad a espacios, entre otros.

Con todo lo expuesto hasta ahora respecto de las diferencias de medición, no es sorprendente que la proporción de las personas con discapacidad en los países en estudio varíe tanto. Mientras que el 23,9% de los brasileños presentaba algún tipo de discapacidad según el censo de 2010, en México solo el 5,2% de la población se encontraba en esa condición en la misma fecha (véase el gráfico 2). Estos valores tan disímiles esconden diferencias metodológicas importantes, como ya se expuso anteriormente, y ratifican la necesidad de mejorar los procesos de medición, tanto para obtener un dato más próximo a “la realidad”, como para que sea posible hacer una comparación de los países de la región sobre la situación de este grupo poblacional.

Es probable que la clave de esta diferencia resida en buena medida en el modo de formulación de la pregunta, tal como se describió y analizó en el acápite anterior. Tanto en el Brasil como en México se empleó el enfoque de la limitación en el último censo. En la boleta del Brasil se

---

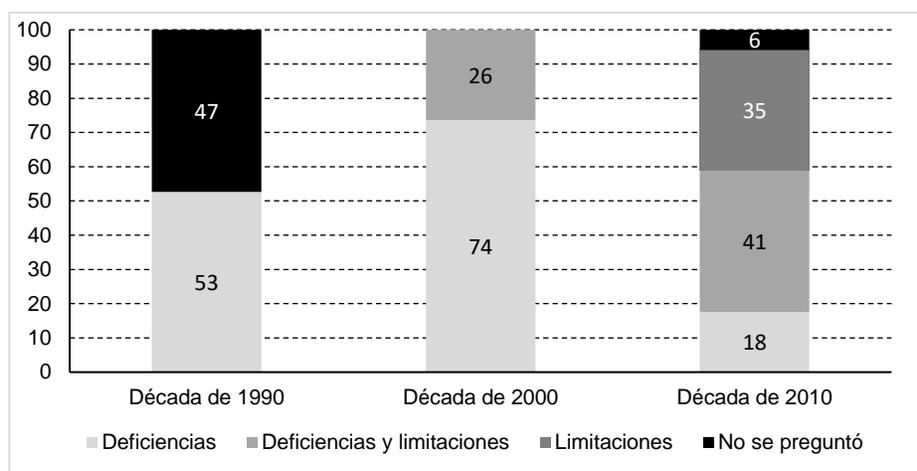
<sup>56</sup> En el caso del Brasil y el Uruguay se consideró como personas con discapacidad a todas las que indicaron que tienen algún tipo de limitación, con el objetivo de acercarse más a la dicotomía usada por los otros países al momento de calcular el total regional. En otras palabras, la prevalencia de la discapacidad en esos dos países incluye las tres categorías de respuesta: alguna dificultad, mucha dificultad y no puede hacerlo. Esto difiere de la recomendación internacional y regional que indica utilizar solo las últimas dos categorías. Para más información revisar el recuadro 1.

consideraron las cuatro dimensiones básicas sugeridas por las Naciones Unidas (2010), a saber: movilidad, visión, audición y capacidad cognitiva, aunque en esta última el enfoque es más bien biomédico, puesto que se utiliza deficiencia y la respuesta es dicotómica. Por el contrario, en la boleta de México se incluyeron además las dos dimensiones consideradas complementarias: autocuidado y comunicación. A simple vista, si se consulta sobre más dimensiones, debió haberse obtenido una cifra más abultada en México que en el Brasil. La diferencia principal parecería estribar en el hecho de que en México solo se captó la existencia o no de la dificultad, mientras que en el Brasil se preguntó por el nivel de dificultad en que esta se presenta (ninguna, alguna, mucha, no consigue hacerlo de ningún modo) en tres de las cuatro preguntas (véase el recuadro 1). De hecho, aunque en ambos países aumentó notablemente la prevalencia de la discapacidad en términos proporcionales respecto del censo anterior (14,5% en el Brasil y 2,3% en México), la diferencia de ese entonces fue también muy notoria, y la divergencia en sus preguntas era básicamente similar, es decir, la captación del nivel de dificultad.

Pero las diferencias en las cifras no solo se aprecian al comparar los países, sino también en un mismo país de un censo a otro. Al comparar los datos de las décadas de 2000 y de 2010 (véase el gráfico 2), se observa que en todos los países analizados aumentó el porcentaje de personas con al menos una discapacidad. Destacan algunos casos con diferencias de gran magnitud. En el Brasil por ejemplo, como se planteó anteriormente, se pasó de 14,5% de personas con algún tipo de discapacidad en 2000 a 23,9% en 2010. Este aumento se debería probablemente a una mejoría en la captación del dato, pues en 2000 se había incorporado el enfoque de las limitaciones, aunque también debe considerarse que la formulación de la pregunta se simplificó de un censo al otro (en el operativo de 2000, además de consultar por las cuatro dimensiones señaladas, se indagaba por la presencia de "deficiencias" vinculadas a algún tipo de parálisis corporal). Algo similar ocurre en el caso de Costa Rica, donde se duplicó el porcentaje de personas con discapacidad, lo que obedecería a un cambio conceptual en la pregunta, dado que en 2000 se utilizó el criterio de las deficiencias y en 2010 el de las limitaciones, considerando algunos reparos asociados al lenguaje biomédico y las respuestas dicotómicas. En la República Dominicana sucedió algo parecido, pues se pasó desde 4,6% a 11,8%, y en Panamá incrementó de 1,8% a 7,7%. En la boleta del último censo de Panamá también se hizo un cambio conceptual en la pregunta, y se consideró una consulta a nivel de hogar y otra a nivel de persona. Junto con el cambio de enfoque, o intento de este en los países que combinaron el de deficiencias con el de limitaciones, la buena captación también se ha dado por la realización de pruebas cognitivas y del censo piloto, que debe haber incidido en la mejora de las preguntas y por tanto en la captación. La capacitación de los empadronadores en esta batería de preguntas, que juega un rol importante, ha insidido positivamente en la calidad de la información recabada.

En el Uruguay, donde no se incluyeron estas preguntas en la década de 2000 porque hubo solo un conteo de población, se registró un porcentaje bastante elevado de personas con discapacidad en el censo de la década de 2010 (16,3%), que está en directa relación con la forma de realizar la pregunta y la manera de abordar conceptualmente el tema. En este país, al igual que en el caso del Brasil, se consultó por las cuatro dimensiones básicas sugeridas (movilidad, visión, audición y capacidad cognitiva) y se captaron los niveles de dificultad (véase recuadro 1).

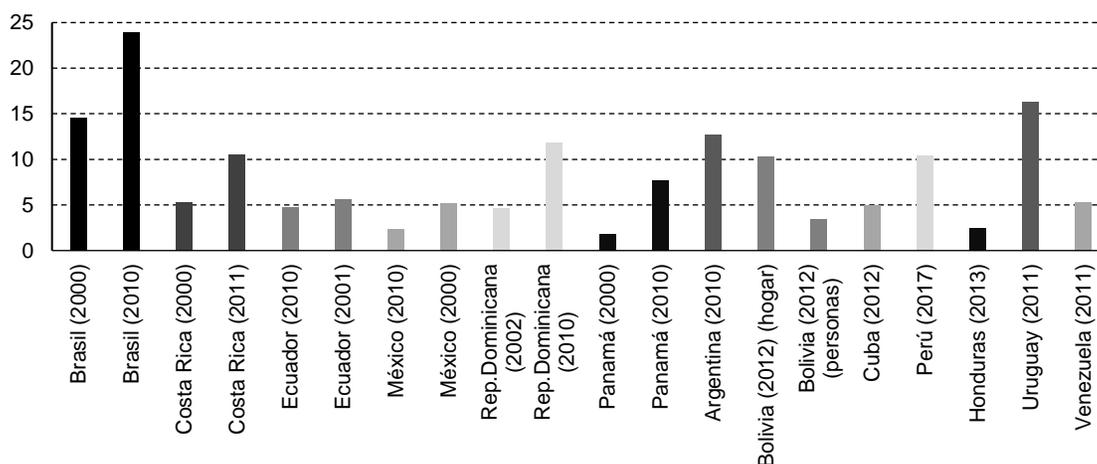
Gráfico 1  
América Latina: enfoque utilizado en la formulación de la pregunta sobre discapacidad,  
censos de las décadas de 1990, 2000 y 2010  
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con base en los cuestionarios censales de las décadas de 1990, 2000 y 2010 (véase el cuadro 3).

Nota: Para el cálculo se excluyeron aquellos países en los que no se realizó el censo.

Gráfico 2  
América Latina (países seleccionados): personas con discapacidad, censos de las décadas de 2000 y 2010  
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con base en el procesamiento de los microdatos censales en REDATAM.

En cambio, en otros países como el Ecuador, que continúan con el enfoque "antiguo", asociado a las deficiencias, no se registraron grandes cambios en la proporción de personas con alguna discapacidad en el período intercensal (hubo un aumento del 4,7% al 5,6%). En la República Bolivariana de Venezuela, el porcentaje subió del 3,7% al 5,3%, al parecer debido a la nueva forma de abordar la discapacidad y formular las preguntas, pues si bien una de ellas siguió indagando por las deficiencias, en la otra se consultó por las limitaciones. En términos relativos el aumento es de más del 40%, sin embargo, sigue siendo un porcentaje bajo para la realidad latinoamericana.

En síntesis, los resultados sugieren que en los países de la región existen diferencias conceptuales en la manera de abordar la discapacidad, y que esto se traduce en la forma de preguntar sobre este tema en los censos. Como se puede observar, el utilizar indicadores a nivel agregado tiene un impacto directo en las cifras, y por tanto es necesaria cierta cautela al realizar comparaciones.

#### Recuadro 1

##### Identificación de las personas con discapacidad utilizando la propuesta del Grupo de Washington según los niveles de dificultad

Una de las recomendaciones que realiza el grupo de trabajo de Washington para identificar a las personas con discapacidad utilizando la batería de preguntas cortas es que se debe considerar a todas las personas que responden con al menos un dominio que se codifica como una "gran dificultad" o "no puede hacerlo en absoluto". Esta información permite calcular la prevalencia y los diferenciales de participación para la presentación de informes internacionales y la comparabilidad entre países (WG, 2017 y 2009).

Como ya se advirtió en este documento, la mayoría de los países en el análisis utilizaron respuestas dicotómicas, solo el Brasil y el Uruguay utilizaron respuestas con cuatro alternativas de dificultad, que ha sido la recomendación internacional. En el caso del Brasil este tipo de respuesta se utilizó en las preguntas que indagan sobre dificultad para ver, oír y caminar o subir escalones, no se incluyó en la pregunta sobre limitación mental e intelectual permanente, en las cuales se utilizaron respuestas dicotómicas, por tanto, para el ejercicio que sigue quedó excluida de la tabulación esta última pregunta. En el Uruguay se incluyeron en las cuatro preguntas realizadas en el censo alternativas de respuesta según grado de la limitación, aunque en la pregunta sobre dificultad para oír y para caminar o subir escalones se incluyó un filtro para las personas de 2 o más y 6 o más años respectivamente.

Teniendo en cuenta lo indicado en el párrafo anterior, en el gráfico 3 se presenta este ejercicio con los resultados para el Brasil y el Uruguay. En ambos países se advierte que si consideramos solo las categorías recomendadas: "sí, mucha dificultad" y "sí, no puedo hacerlo en absoluto", el porcentaje de personas con discapacidad no supera el 6%. Estos valores están muy por debajo de los que se presentan en el gráfico 1 de este documento, donde el Brasil registra un 23.9% y el Uruguay un 16.3% de personas con discapacidad. En el mismo gráfico se advierte que el grueso de este porcentaje corresponde a personas que indican tener "sí, alguna dificultad", que representan el 17,6% en el Brasil y el 14,4% en el Uruguay.

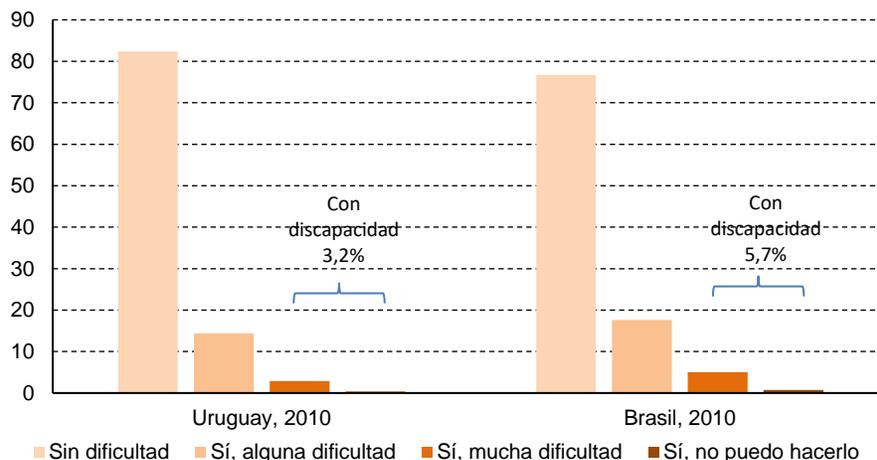
Si bien el porcentaje de personas con discapacidad es bastante menor utilizando estas dos categorías en ambos países, y por tanto pareciera que los recursos destinados para políticas y programas dirigidos a este grupo poblacional es menor, hay que considerar el importante porcentaje de personas que se ubican en la categoría "sí, alguna dificultad", el cual también debe ser considerado en políticas y programas de diversa índole (prevención, apoyos técnicos, disminución de barreras físicas y sociales) para que no transiten rápidamente hacia las otras dos categorías.

El Grupo de Washington indica que los países que utilizan este conjunto de preguntas en sus censos o encuestas no deben sentirse limitados a producir únicamente datos basados en el punto de corte que ellos recomiendan. Los datos pueden ser presentados por dominios individuales de funcionamiento y en varios niveles de dificultad, desde muy leve (alguna dificultad) a muy grave (incapaz de hacer en absoluto). Esto es conveniente, por ejemplo, para advertir si en las áreas rurales de un país las restricciones de participación pueden estar presentes en niveles más bajos que en las áreas urbanas, ya que podría reflejar que las barreras en la participación son más significativas en las áreas con infraestructura más deficitaria (WG, 2017 y 2009).

Se debe considerar que las categorías de respuesta a las preguntas del grupo de trabajo de Washington capturan un rango de "gravedad o severidad" en la dificultad o limitación experimentada. Los escenarios de discapacidad múltiple se pueden describir dependiendo del (de los) dominio(s) de interés y la elección del límite de gravedad. Por tanto, hay más de una forma de captar la discapacidad a través de la aplicación de este conjunto de preguntas. Esto puede dar lugar a varias estimaciones de prevalencia de la población, las cuales variarán tanto en tamaño como en composición del grupo identificado como personas con discapacidad (WG, 2017 y 2009).

Fuente: Elaboración propia con base en WG (2017 y 2009).

Gráfico 3  
Brasil y Uruguay: porcentaje de personas con discapacidad, censos de la década de 2010  
(en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con base en el procesamiento de los microdatos censales en REDATAM.

## 6. Potencialidades y uso de la información censal

Si los países incluyeran las preguntas que se proponen en este documento para identificar a la población con discapacidad a través de los censos, la comparación y seguimiento de esta información entre países sería mucho más robusta y fácil.

A nivel nacional la aplicación de esta batería de preguntas es importante, pues permite contar con información comparable en el tiempo para la implementación y seguimiento de políticas, programas y acciones orientadas a las personas con discapacidad a nivel nacional o subnacional.

En este sentido, incorporar en el censo esta batería de preguntas de forma consistente resulta útil para la caracterización sociodemográfica de la población con discapacidad a lo largo del tiempo, además de ser un insumo para desarrollar encuestas específicas de discapacidad y diseñar políticas públicas y programas destinados a este grupo de población y su posterior seguimiento y evaluación.

La información sobre personas con discapacidad recabada en los censos de población, siguiendo las recomendaciones que se entregan, es de gran utilidad para dar seguimiento a varios instrumentos internacionales vinculantes como la Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad, y otros no vinculantes como la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y el Consenso de Montevideo.

La discapacidad, además de ser una cuestión de derechos humanos tal y como señala la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, se integra también en el camino hacia el desarrollo sostenible gracias a la labor de las organizaciones por y para personas con discapacidad a nivel internacional. Con la nueva agenda de desarrollo y los ODS se busca salir adelante en conjunto, sin dejar a nadie atrás. Las personas con discapacidad están explícitamente mencionadas en siete metas relacionadas con la educación, el trabajo decente, la desigualdad, ciudades y comunidades sostenibles y alianzas para lograr los objetivos. Además, varias metas

centradas en toda la población son de particular relevancia para los desafíos, carencias, riesgo y discriminaciones que sufren las personas con discapacidad en América Latina y el Caribe (salud, igualdad de género, capacitación y educación técnica, violencia). Para dar seguimiento a los ODS se han establecido indicadores de cumplimiento de las metas propuestas al 2030, y varios de ellos contemplan la desagregación según grupos específicos de población, como es el caso de las personas con discapacidad. Asimismo, varios indicadores no solo se deben calcular y monitorear a nivel nacional, sino también a nivel subnacional, y el censo es una de las únicas fuentes de datos con representatividad a escalas geográficas menores. De ahí la importancia de agregar en ellos el set de preguntas para medir discapacidad e identificar a las personas con discapacidad y sus características sociodemográficas.

Los ODS son una oportunidad para el seguimiento y monitoreo de los derechos de las personas con discapacidad y para apoyar el seguimiento a la Convención a nivel mundial. América Latina y el Caribe presenta ciertas particularidades, no solo en términos demográficos, sino sociales, económicos y políticos, y por tanto ha definido una agenda propia sobre población y desarrollo. El Consenso de Montevideo constituye el acuerdo intergubernamental más importante adoptado en la región en materia de población y desarrollo, y se transformó en una pieza fundamental del proceso de revisión del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo y su seguimiento después del 2014, que además se alinea con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Constituye además la base de una carta de navegación integral y actualizada para el futuro de la acción regional en estas materias (CEPAL, 2013b). Por tanto, entre la Agenda 2030 y el Consenso de Montevideo sobre población y desarrollo se generan sinergias que permiten avanzar en el cumplimiento tanto de los ODS como de las Medidas Prioritarias del Consenso de manera articulada para que en este contexto de cambios demográficos nadie se quede atrás, particularmente las personas con discapacidad. Si bien no hay un capítulo específico en el Consenso sobre las personas con discapacidad, el tema está presente de manera transversal en todos los capítulos que contiene y en la mayoría de los indicadores que permiten dar seguimiento a sus medidas prioritarias. Por tanto, es necesario contar con información sobre este grupo poblacional, y que los países realicen esfuerzos para desagregar sus indicadores según situación de discapacidad.

## **7. Conclusiones y recomendaciones**

En América Latina sigue existiendo una situación deficitaria respecto de la información sociodemográfica sobre las personas con discapacidad, al menos si se consideran los censos, y ello obedecería en buena medida a los problemas en la captación del dato, sobre todo en la formulación de la pregunta en las boletas. En principio, el análisis parece demostrar que la forma más efectiva de hacerlo es a partir del enfoque de las limitaciones, emanado de la Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud (CIF) de 2001, y más ampliamente del modelo social de la discapacidad. Además, la consideración de diversos niveles de dificultad de las limitaciones pareciera ser decisiva para una mejor captación de la información, lo que implicaría disponer de información de mayor calidad para el diseño, la aplicación y el seguimiento de las políticas públicas en pro de la igualdad de esta población.

Si bien en algunos casos las preguntas presentan limitaciones, la información censal de esta década ofrece una oportunidad estadística relevante para la elaboración de diagnósticos acerca de la situación demográfica y social de las personas con discapacidad, tomando las debidas precauciones. Adicionalmente brinda la posibilidad de procesar dicha información a escalas territoriales menores, lo que permitiría una mejor aplicación de los programas gubernamentales y

la incorporación de las perspectivas de género, generacionales y étnicas tan importantes per se, sobre todo en la región. Por otra parte, si se obtuvieran datos sólidos, se podría conocer la situación de las personas con discapacidad indígenas, migrantes o con orientaciones de género no heteronormativas que enfrentan situaciones de discriminación y marginación aún más agudas.

### Recomendaciones

A continuación se presentan las recomendaciones para identificar a la población que experimenta limitaciones (permanentes o no) a través de los censos de población para la ronda 2020.

#### *Recomendaciones generales*

- i) Los avances experimentados en los censos de las décadas de 2000 y 2010 y las recomendaciones de las Naciones Unidas para los censos de la década de 2010 son dos antecedentes para afirmar que la información obtenida mediante esta fuente debería proporcionar al menos la posibilidad de elaborar diagnósticos acerca de la distribución de la discapacidad en la población según las limitaciones para las actividades de la vida diaria, el grado de limitación, y su relación con las características demográficas y socioeconómicas. La información censal así obtenida, permitirá a los organismos responsables emprender acciones que resulten en ventajas evidentes para la población con limitaciones, y al mismo tiempo fortalecer la comunicación entre los productores de estadísticas de discapacidad y los programadores y técnicos en el tema de la inclusión social (Madans, 2004).
- ii) Evaluar, mediante la implementación de pruebas previas, toda alternativa que permita ajustar la medición de la discapacidad en los censos de población de América Latina, para así avanzar en la producción de información estadística válida y confiable que contribuya a las políticas públicas relativas al sector.

#### *Recomendaciones específicas*

- i) Las preguntas sobre discapacidad deben formularse a nivel de persona y sin filtro de edad<sup>57</sup>.
- ii) Los países que opten por aplicar muestreo en el relevamiento deben incluir las preguntas de discapacidad tanto en el formulario básico como en el ampliado.
- iii) No introducir las preguntas sobre discapacidad con preguntas filtro que pudieran condicionar negativamente a los entrevistados.
- iv) El uso de las palabras “dificultad” o “limitación” podría servir para atenuar la impresión negativa de los entrevistados acerca de las discapacidades.
- v) Realizar una adecuada capacitación a los empadronadores en estas preguntas desde tres perspectivas: la primera está asociada a sensibilizar al empadronador respecto de la discapacidad<sup>58</sup>, la segunda hace referencia a los aspectos conceptuales de las preguntas

---

<sup>57</sup> Es recomendable captar toda la información posible respecto a estas limitaciones, pues en algunos casos están presentes desde el nacimiento, y si se aplica un filtro de edad no es posible captarla. Si bien es cierto que las preguntas no están diseñadas para captar las limitaciones que se desarrollan en edades tempranas, es preferible captar la información y posteriormente, en la etapa de preparación de los tabulados y análisis de los datos tener los resguardos respecto a que puede existir un subregistro de limitaciones en los menores de 5 años. En la etapa de análisis se puede además evaluar la posibilidad de aplicar un filtro de edad para todos o algunos de los dominios de limitaciones para la elaboración de los tabulados.

<sup>58</sup> Encuestadores pueden tener prejuicios o percibir la discapacidad como un estigma o problema, lo que puede introducir subjetividad y eventual sesgo en la aplicación de la pregunta, debilitando así la buena captación de la respuesta y la calidad del dato.

y los grados de limitación, la tercera guarda relación con la necesidad de que los empadronadores comprendan la importancia de conocer la situación de la población con discapacidad, la utilidad de la información que están recopilando y la relevancia de tener la información matizada por grados de dificultad.

- vi) Se recomienda realizar pruebas cognitivas y de fraseo con el objetivo de evaluar las preguntas y lograr su mayor comprensión, tanto por parte del empadronador como del empadronado.
- vii) Para avanzar en la armonización de las estadísticas sobre discapacidad a nivel intranacional e internacional es recomendable que se consideren las observaciones del Grupo de Washington.
- viii) Se recomienda abrir espacios de participación y diálogo con organizaciones de la sociedad civil para recibir su retroalimentación sobre la propuesta de preguntas, así como proporcionar información sobre el alcance de medir esta temática en los censos de población.

*Redacción de la pregunta que se propone*

¿Tiene dificultad (NOMBRE), para (lea todas las opciones) ...

Ver, incluso si usa anteojos

- No puede hacerlo
- Tiene mucha dificultad
- Tiene alguna dificultad
- No tiene dificultad

Oír, incluso si usa un dispositivo auditivo

- No puede hacerlo
- Tiene mucha dificultad
- Tiene alguna dificultad
- No tiene dificultad

Caminar o subir escaleras

- No puede hacerlo
- Tiene mucha dificultad
- Tiene alguna dificultad
- No tiene dificultad

Recordar o concentrarse

- No puede hacerlo
- Tiene mucha dificultad
- Tiene alguna dificultad
- No tiene dificultad

Realizar tareas de cuidado personal (bañarse, vestirse)

- No puede hacerlo
- Tiene mucha dificultad
- Tiene alguna dificultad
- No tiene dificultad

Comunicarse en su idioma habitual

- No puede hacerlo
- Tiene mucha dificultad
- Tiene alguna dificultad
- No tiene dificultad

## *Estructura de la pregunta*

### *Introducción*

El propósito de la introducción es facilitar la transición de preguntas en el censo que preceden a las preguntas sobre dificultades. Está diseñada para centrar el enfoque de los encuestados en limitaciones que pueden experimentar en su vida diaria.

La pregunta en sí incluye dos partes: en la primera se indaga sobre el tipo de dificultad para realizar ciertas actividades de la vida cotidiana y en la segunda sobre el grado de limitación de cada una de ellas.

### *Tipo de dificultad*

*Dificultad para ver.* El propósito de esta pregunta es identificar a las personas que tienen dificultades para ver o de visión (aun cuando usan anteojos). Ver se refiere al uso de los ojos y la capacidad visual para percibir u observar lo que ocurre en el entorno. Aun cuando usa anteojos alude a la dificultad para ver teniendo y usando anteojos, y no a como sería la visión si tuviera anteojos o unos mejores que los que se tienen. Incluye ver cosas de cerca o de lejos, ver solo con un ojo, o ver hacia adelante pero no a los lados (WG, 2017).

*Dificultad para oír.* La finalidad de esta pregunta es identificar a las personas que tienen una limitación de audición o problemas de cualquier tipo para oír, incluso cuando utilizan un dispositivo auditivo. Oír se refiere al uso de los oídos y la capacidad auditiva para distinguir la intensidad y el origen de los sonidos. Aun cuando usa un dispositivo auditivo alude a la dificultad para oír si el individuo teniendo y usando un dispositivo auditivo, y no a cómo sería la audición si tuviera un dispositivo o un mejor que el que se tiene. Incluye oír en un lugar ruidoso o silencioso, distinguir sonidos de diferentes orígenes, oír con uno o ambos oídos (WG, 2017).

*Dificultad para caminar, subir o bajar usando sus piernas.* El objeto de esta pregunta es identificar a las personas que tienen una limitación o problema para desplazarse a pie. Caminar se refiere al uso de las extremidades inferiores (piernas) para desplazarse. La capacidad para caminar debe evaluarse sin la asistencia de un dispositivo (silla de ruedas, muletas, andador, etc.) o de otra persona. Si se requiere de este tipo de asistencia, entonces el individuo presenta una limitación para caminar. Incluye problemas para caminar distancias cortas (100 metros) o largas (500 metros), caminar sin detenerse para descansar, subir o bajar escaleras (WG, 2017).

*Dificultad para recordar o concentrarse.* El propósito de esta pregunta es identificar a las personas que tienen limitaciones para recordar o enfocarse que afecten la realización de las actividades diarias. Recordar se refiere al uso de la memoria para recordar eventos, y significa que se puede pensar en algo que ocurrió en el pasado. Concentrarse alude al uso de habilidades mentales para leer, calcular números, aprender algo nuevo, y está asociado con el enfocarse en una tarea para completarla. Incluye problemas para desenvolverse en el entorno, concentrarse en una actividad, recordar donde se está ubicado físicamente, la fecha, cosas que fueron dichas recientemente y estar confundido. Excluye dificultades para recordar o concentrarse debido a una alta carga de trabajo, estrés o uso de sustancias (WG, 2017).

*Dificultad para realizar tareas de cuidado personal (bañarse, vestirse).* La finalidad de esta pregunta es identificar a las personas que tienen dificultad para cuidar de sí mismos de forma independiente. Bañarse se refiere al proceso de limpiarse el cuerpo, el cabello y los pies. Vestirse alude a todos los aspectos relacionados con ponerse la ropa y calzados, incluyendo sacar la ropa

del closet/armario/cajón, abrocharse los botones, atarse los cordones, etc. Bañarse y vestirse son actividades diarias y son consideradas actividades básicas universales (WG, 2017).

*Dificultad para hablar o comunicarse.* El objeto de esta pregunta es identificar a las personas que tienen dificultad para hablar, escuchar o entender en su idioma habitual (puede incluir lenguaje de señas), lo que obstaculiza el entender a otros o ser entendidos. Comunicarse se refiere al intercambio de información o ideas con otros a través del lenguaje. La dificultad para comunicarse puede originarse de diversas maneras, pues está asociada a problemas mecánicos, a la incapacidad de interpretar o procesar los sonidos generados por el sistema auditivo, formar una frase o decir una palabra, aun cuando la persona sabe la palabra o la frase. Se incluye el uso de la voz, el uso de señas y la escritura para transmitir la información. Incluye problemas para hacerse entender o entender a otros en su idioma habitual. No incluye dificultades para entender o ser entendido en un idioma que no es el habitual (WG, 2017).

#### *Grado de dificultad*

Además de captar el tipo de dificultad, la pregunta registra el grado de la dificultad que tiene el individuo para realizar la actividad.

Las definiciones operativas de esta variable son las siguientes:

- i) No puede hacerlo: Nivel de dificultad más severo que una persona puede alcanzar en una actividad y en un momento dado. En porcentaje va del 96% al 100%, y es sinónimo de "dificultad total o completa".
- ii) Tiene mucha dificultad (dificultad grave o severa): Nivel de dificultad que limita de forma importante a la persona. Comprende porcentajes entre 50% y 95%, y es sinónimo de "mucha o extrema dificultad".
- iii) Tiene alguna de dificultad (dificultad leve y moderada): Presencia de limitación o dificultad que permite aún desarrollar la mayoría de las actividades. Comprende porcentajes entre 5% y 24% para "poca, leve o escasa dificultad" y entre 25% y 49% para "dificultad media, regular".
- iv) No tiene dificultad: Sin dificultad, entre 0% y 5%.

#### *Aplicación de la pregunta*

Las seis preguntas del Grupo de Washington fueron diseñadas para el contexto censal, para ser aplicadas a la población de 5 años y más. El Grupo de Washington reconoce que, debido al proceso de desarrollo infantil y la transición entre la infancia y la adolescencia, las preguntas no son aptas para captar la población de niños con discapacidad, y que la prevalencia de discapacidad entre niños de 5 a 17 años será subestimada si se aplican las preguntas a esta población. No obstante, en ausencia de otras medidas o ejercicios de recolección de datos, estas preguntas aportan un panorama del funcionamiento infantil en los dominios considerados por las preguntas que son aplicables a esta población.

Los puntos a considerar en el llenado de la batería de preguntas:

- i) Se debe recordar que, cuando se pregunta por la dificultad que tiene la persona, se refiere a una percepción del informante.
- ii) Cuando una persona declare más de una dificultad, se debe circular un código del grado de limitación en cada una de las dificultades declaradas.

- iii) Si la persona es un adulto mayor que declara que solo tiene la dificultad normal de la vejez se debe aplicar la pregunta de forma completa, porque lo que interesa saber es si esa dificultad la limita en la realización de las actividades consideradas.
- iv) Cada opción debe tener registrado solo un código de la escala (No puede hacerlo, Tiene mucha dificultad, Tiene alguna dificultad, No tiene dificultad).

## Bibliografía

- Acuña, C. y otros (2010), "Discapacidad: derechos y políticas públicas", *Políticas sobre la discapacidad en la Argentina. El desafío de hacer realidad los derechos*, Acuña, C. y L. Bulit (comps.), Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores.
- Aguilar, G. (2004), "Del exterminio a la educación inclusiva: una visión desde la discapacidad", documento presentado en el *V Congreso Educativo Internacional: de la Educación Tradicional a la Educación Inclusiva*, Universidad Interamericana, julio.
- Bercovich, A. (2009), "Prueba piloto conjunta sobre discapacidad. Argentina, Brasil y Paraguay", documento presentado en el seminario *Seguimiento a los avances de la preparación de la ronda de censos de 2010 en América Latina*, Santiago de Chile, 3 al 5 de junio [en línea] [http://www.cepal.org/celade/noticias/paginas/0/37790/ABercovich\\_PPC\\_Dis\\_ppt.pdf](http://www.cepal.org/celade/noticias/paginas/0/37790/ABercovich_PPC_Dis_ppt.pdf).
- \_\_\_\_\_ (2006), "People with disability in Brazil: a look at 2000 census results", *International Views on Disability Measures: Moving Toward Comparative Measurement*, Altman, B. y S. Barnartt (eds.), Research in Social Science and Disability, vol. 4, Emerald Group Publishing Limited.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2018), *Hacia una agenda regional de desarrollo social inclusivo: bases y propuesta inicial* (LC/MDS.2/2), Santiago, 2018.
- \_\_\_\_\_ (2013a), *Panorama Social de América Latina, 2012* (LC/G.2557-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.13.II.G.6.
- \_\_\_\_\_ (2013b), *Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo* (LC/L.3697), Santiago de Chile, 5 de septiembre.
- \_\_\_\_\_ (2011), *Recomendaciones para los censos de la década de 2010 en América Latina*, Serie Manuales (LC/L.3364), Santiago de Chile [en línea] [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5511/1/S1100525\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5511/1/S1100525_es.pdf).
- Giuliodori, R. y otros (2008), "Población con discapacidad en Argentina. Análisis de su situación y comparaciones con España", *Enfoque social de la discapacidad*, Pantano, L. (comp.), Buenos Aires, EDUCA.
- González, D. y M. Stang (2014), "Las personas con discapacidad en América Latina a 20 años de los consensos de El Cairo: la necesidad de información para políticas y programas", *Revista Notas de Población* (LC/G 2628-P), vol. 41, N° 99, Santiago de Chile.
- Guzmán, F. (2012), "El binomio discapacidad-enfermedad: un análisis crítico", *Revista Internacional de Humanidades Médicas*, vol.1, N° 1.
- Madans, J. y otros (2004), *Proposed purpose of an internationally comparable general disability measure*, Washington D. C, United States of America, Recuperado el 16 de enero de 2016 [en línea] [http://www.cdc.gov/nchs/data/washington\\_group/wg\\_purpose\\_paper.pdf](http://www.cdc.gov/nchs/data/washington_group/wg_purpose_paper.pdf).
- Melendres, L. (2009), "I Prueba piloto de discapacidad y residencia habitual 2008", documento presentado en el seminario *Seguimiento a los avances de la preparación de la ronda de censos de 2010 en América Latina*, Santiago de Chile, 3 al 5 de junio [en línea] [http://www.cepal.org/celade/noticias/paginas/0/37790/LMelendres\\_ppt.pdf](http://www.cepal.org/celade/noticias/paginas/0/37790/LMelendres_ppt.pdf).
- Naciones Unidas (2011), *Resolución 65/234. Seguimiento de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo después de 2014*, Department of Economic and Social Affairs, Statistics Division, New York, Publicación de las Naciones Unidas.

- \_\_\_\_\_ (2010), *Principios y recomendaciones para los censos de población y habitación. Revisión 2*, Serie M, N° 67 (ST/ESA/STATSER.M/67/Rev.2), Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.XVII.8.
- \_\_\_\_\_ (2006), *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*, Asamblea General, 76ª sesión plenaria, Nueva York [en línea] <http://www.un.org/disabilities/documents/convention/convoptprot-s.pdf>.
- \_\_\_\_\_ (2003), *Directrices y principios para la elaboración de estadísticas de discapacidad. Estadísticas sobre grupos especiales de población* (ST/ESA/STAT/SER/10), Serie Y, N° 10, Nueva York.
- OMS (Organización Mundial de la Salud) MSPSE (Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad) (2011), *Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud (CIF): versión para la infancia y adolescencia*. Madrid, España.
- Palacios, A. (2008), *El modelo social de discapacidad: orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*, España [en línea] <https://www.cermi.es/sites/default/files/docs/colecciones/Elmodelosocialdediscapacidad.pdf>.
- Schkolnik, S. (2011), "América Latina: la medición de la discapacidad a partir de los censos y fuentes alternativas", *Serie Seminario y Conferencias, Los censos de 2010 y la salud* (LC/L.3253-P), N° 59, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Sosa, Z. (2007), "Prueba piloto conjunta sobre discapacidad. Argentina, Brasil y Paraguay", documento presentado en la cuarta Reunión de la Conferencia Estadística de las Américas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, 25 al 27 de julio.
- Stang, M. (2011), "Las personas con discapacidad en América Latina: del reconocimiento jurídico a la desigualdad real", *Serie Población y Desarrollo* (LC/L.3315-P), N° 103, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- United Nations (2017), *Principles and Recommendations for Population and Housing Censuses. Revision 3*, Department of Economic and Social Affairs, Statistics Division, New York, Publicación de las Naciones Unidas.
- Victoria, J. (2013), El modelo social de la discapacidad: una cuestión de derechos humanos, *Boletín mexicano de derecho comparado*, vol. 46(138) [en línea] Recuperado en 31 de enero de 2019, de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0041-86332013000300008&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-86332013000300008&lng=es&tlng=es).
- WG (Washington Group on Disability Statistics) (2017), *The Washington Group short set on functioning: question specification*, Recuperado el 12 de febrero de 2018 [en línea] <http://www.washingtongroup-disability.com/wp-content/uploads/2016/12/WG-Document-4-The-Washington-Group-Short-Set-on-Functioning-Question-Specifications.pdf>.
- \_\_\_\_\_ (2009), *Understanding and Interpreting Disability as Measured using the WG Short Set of Questions*, Washington D. C., Recuperado el 15 de diciembre de 2015, [en línea] [http://www.cdc.gov/nchs/data/washington\\_group/meeting8/interpreting\\_disability.pdf](http://www.cdc.gov/nchs/data/washington_group/meeting8/interpreting_disability.pdf).
- \_\_\_\_\_ (s. f. a), *Background Information*, Washington D. C., Recuperado el 14 de diciembre de 2015 [en línea] [http://www.cdc.gov/nchs/washington\\_group/wg\\_background.htm](http://www.cdc.gov/nchs/washington_group/wg_background.htm).
- \_\_\_\_\_ (s. f. b), *Disability Information from Censuses*, Washington D. C., Recuperado el 11 de febrero de 2016 [en línea] [http://www.cdc.gov/nchs/data/washington\\_group/meeting8/dpo\\_report.pdf](http://www.cdc.gov/nchs/data/washington_group/meeting8/dpo_report.pdf)
- \_\_\_\_\_ (s. f. c), *Statement of rationale for the Washington Group general measure on disability*, Recuperado el 15 de diciembre del 2015 [en línea] [http://www.cdc.gov/nchs/data/washington\\_group/Rationale.pdf](http://www.cdc.gov/nchs/data/washington_group/Rationale.pdf).
- \_\_\_\_\_ (s. f. d), *The Measurement of Disability. Recommendations for the 2010 Round of Censuses*. Recuperado el 15 de enero del 2016 [en línea] [http://www.cdc.gov/nchs/data/washington\\_group/recommendations\\_for\\_disability\\_measurement.pdf](http://www.cdc.gov/nchs/data/washington_group/recommendations_for_disability_measurement.pdf).

## B. Medición de la discapacidad en el Perú

*Gaspar Morán*<sup>59</sup>

El Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) es el organismo técnico especializado y ente rector del Sistema Estadístico Nacional, además es responsable de normar, planear, dirigir, coordinar y supervisar las actividades estadísticas oficiales del país. Por ello el INEI a lo largo de los años ha realizado, en coordinación con instituciones públicas y privadas, diversas investigaciones en las cuales se ha tratado como parte del estudio, o de manera específica, el tema de la discapacidad en la población peruana.

### 1. Importancia de la medición de la discapacidad

La importancia de la medición de esta temática radica en que permite obtener información estadística sobre la prevalencia y tipos de discapacidad que existen en el Perú, así como conocer las características sociodemográficas y económicas de la población con discapacidad. Todo esto con la finalidad de orientar adecuadamente las políticas, planes y programas de atención de esta población y así promover, proteger y asegurar el goce pleno en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades de las personas con discapacidad.

En este contexto, la inclusión de esta tema en los censos nacionales de población y vivienda es de suma utilidad, ya que:

- Constituyen una fuente de datos única —por su cobertura nacional y desagregación geográfica— para identificar la discapacidad en la población en cualquier unidad geográfica, tanto en el ámbito urbano como rural.
- Permite conocer las principales características demográficas y socioeconómicas de la población censada con discapacidad al combinarla con otras variables censales.
- Si los marcos teóricos para la medición de la discapacidad son comparables a nivel intercensal, la información es útil para conocer la incidencia de la discapacidad a lo largo del tiempo.
- Contribuye a disponer de un marco muestral de hogares para la ejecución de encuestas especializadas y en profundidad sobre la población con discapacidad.

### 2. Definición de la discapacidad y criterios para su medición

#### a) Persona con discapacidad

“Es aquella que tiene una o más deficiencias físicas, sensoriales, mentales o intelectuales de carácter permanente que, al interactuar con diversas barreras actitudinales y del entorno, no ejerza o pueda verse impedida en el ejercicio de sus derechos y su inclusión plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones que las demás” (Art. 2° de la Ley N° 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad).

---

<sup>59</sup> Director Nacional de Censos y Encuestas, INEI Perú.

**b) Criterios para su medición:**

Las preguntas elaboradas en los dos últimos censos, realizados en 2007 y 2017, permiten identificar: 1) las limitaciones sobre la base de las deficiencias (en cuanto a ver, oír, hablar, caminar, moverse) y 2) la capacidad de realizar actividades fundamentales de la vida diaria en la forma y la cantidad que se espera para su edad (alimentación, aseo, vestuario, movilidad, entre otros).

La medición de la discapacidad debe partir de un marco conceptual que esté permanentemente actualizado y que recoja los avances internacionales de la Convención Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; la Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y la Salud (CIF); el Grupo de Washington sobre estadísticas de discapacidad (WG, por sus siglas en inglés); y UNICEF, para la medición de la Discapacidad para la niñez y adolescencia.

**3. Experiencia censal sobre la medición de la discapacidad en el Perú**

Se listan seguidamente algunos puntos relevantes sobre como han sido medida la discapacidad en el Perú en las últimas ocho décadas:

- El INEI, desde hace más de 78 años, inició la investigación de la discapacidad a través de la inclusión de preguntas en los cuestionarios de los censos de población y vivienda.
- Este tema ha sido incluido desde el censo de 1940, inicialmente bajo el criterio de deficiencia, y en los dos últimos (de 2007 y 2017) bajo el enfoque de discapacidad (véase el cuadro 1).
- En los censos se ha aplicado una sola pregunta sobre discapacidad a todas las personas, generalmente de forma directa. Únicamente en el censo de 2007 fue formulada al jefe/a del hogar, quien brindó información sobre la existencia de personas con discapacidad en el hogar (véase el cuadro 1).

Con base en las últimas experiencias censales, se puede afirmar que la recolección de información no es sencilla, presentando las siguientes situaciones:

- Debido al perfil del empadronador/a, que es personal voluntario y capacitado en un máximo de 6 horas lectivas en todo el cuestionario, en algunos casos no se lee la definición de discapacidad que permita una mejor comprensión por parte del informante.
- Se ha observado que no es fácil para el informante entender en la definición lo referido a "limitación o dificultad" y "permanente", pues lo relaciona con el padecimiento de algún síntoma o enfermedad no crónica.
- El informante confunde el tener una deficiencia con ser discapacitado. Por ejemplo, se puede tener problemas auditivos, pero superarlos con audífonos y desarrollar actividades normalmente, en consecuencia, en este caso se habla de deficiencia y no de discapacidad.
- Cuando la información la brinda solo el jefe del hogar puede existir una sub o sobreestimación de las personas con discapacidad.
- Durante la entrevista, la presencia de otros miembros del hogar influye en la respuesta de las personas.
- Las personas adultas mayores suelen responder que padecen de todas las discapacidades.
- En el caso de los menores de edad, esta pregunta fue respondida por los padres o informante calificado mayor de edad y residente del hogar.

Cuadro 1  
Perú: medición de la discapacidad, censos de 1940, 1961, 1981, 1993, 2007 y 2017

Año censal	Tipo de censo	Módulo en cuestionario	Aplicación	Criterio	Nº de Preguntas	Población/hogares censada/os	Población con discapacidad		Hogares con miembros con discapacidad	
							Absolutos	En porcentajes	Absolutos	En porcentajes
1940	Hecho	Población	Todas las personas	Deficiencia	1	6 207 697	109 352	1,76		
1961	Hecho	Población	Todas las personas	Deficiencia	1	10 420 357	115 295	1,11		
1981	Hecho	Población	Todas las personas	Deficiencia	1	17 005 210	26 560	0,16		
1993	Hecho	Población	Todas las personas	Deficiencia	1	22 045 000	288 526	1,3		
2007	Hecho	Hogar	Jefe/a de hogar	Discapacidad	1	6 754 074			735 334	10,9
2017	Hecho	Población	Todas las personas	Discapacidad	1	29 381 884	3 051 612	10,4		

Fuente: INEI, Censos Nacionales de Población y Vivienda 1940, 1961, 1981, 1993, 2007 y 2017.

Debido a estos antecedentes, se requiere de una exhaustiva capacitación a los empadronadores/as. En el censo de 2017 se utilizaron ayudas visuales como papelógrafos, videos y una *Guía del Instructor* en la que se incluyeron ejemplos didácticos. Además, se implementó como estrategia que los empadronadores/as sean estudiantes universitarios o de nivel técnico superior.

Asimismo, al investigarse esta temática con una sola pregunta en el cuestionario censal, se limita la posibilidad de una recopilación exhaustiva que permita determinar si efectivamente la persona presenta discapacidad.

A continuación se describe la evolución en el tiempo de la estructura de las preguntas y las opciones de respuesta incorporadas en los censos.

Imagen 1  
Perú: pregunta sobre discapacidad, censo de 1940

\* 6.—DEFECTOS FISICOS: ¿Que defecto físico o mental tiene? \_\_\_\_\_

Fuente: Cuestionario del censo del Perú de 1940.

Imagen 2  
Perú: pregunta sobre discapacidad, censo de 1961

DEFECTOS FISICOS		ENFERMEDADES				USOS Y COSTUMBRES REGIONALES			
Ciego	Sordo Mudo	Demente	Bocio o coto	Verruga	Uta	Camina descalzo	Usa ojotas	Usa poncho, lliclla	Mastica coca
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

ANOTACIÓN DE DATOS EN ESTAS CASILLAS 1-10 : Se anotará el número que corresponde a la columna de la cédula, en que esta empadronada la persona con defecto físico o enfermedad o que tiene las costumbres que se indican. Ejemplos: Si la persona empadronada en la 3ra. Columna es sordomuda, se anotará el número 3 en la casilla 2. Si la persona empadronada en la 4ta. columna camina descalza y mastica coca, se anotará el número 4 en las casillas 7 y 10. Si todas las personas empadronadas en esta vivienda usan prendas típicas, se anotará "Todos" en las casillas 8 y 9. Si alguna persona no tiene defecto físico, enfermedad o no usa prendas típicas, no se hará anotación alguna.

Fuente: Cuestionario del censo del Perú de 1961.

Imagen 3  
Perú: pregunta sobre discapacidad, censo de 1981

Sólo para el Jefe del Hogar			
SOCIALES	18	¿ALGUNO DE LOS MIEMBROS DE SU HOGAR ES CIEGO, MUDO, SORDO, TIENE IMPEDIMENTOS FISICOS U OTRA DEFICIENCIA ?	Ciego <input type="radio"/> 1      Sordo <input type="radio"/> 2 Mudo <input type="radio"/> 3      Impedimento físico <input type="radio"/> 4 Otro: ..... (Especifique)
		De responder Si, pregunte quienes son las personas y que Deficiencia tienen. Luego en la columna pertinente marque X en uno o más círculos según corresponda.	Si <input type="radio"/> 1 No <input type="radio"/> 2

Fuente: Cuestionario del censo del Perú de 1981.

Imagen 4  
Perú: pregunta sobre discapacidad, censo de 1993

**5. PRESENTA ALGUNOS DE LOS IMPEDIMENTOS SIGUIENTES:**  
Encierre en un círculo uno o más números, según corresponda:

¿Ceguera total? ..... 1  
 ¿Sordera total?..... 2  
 ¿Mudez?..... 3  
 ¿Retardo mental?..... 4  
 ¿Alteraciones mentales? ..... 5  
 ¿Polio?..... 6  
 ¿Pérdida o invalidez extrem. superior? ..... 7  
 ¿Pérdida o invalidez extrem. inferior?..... 8  
 ¿Otro? \_\_\_\_\_ 9

*Especifique*

**NO PRESENTA IMPEDIMENTO.....10**

Fuente: Cuestionario del censo del Perú de 1993.

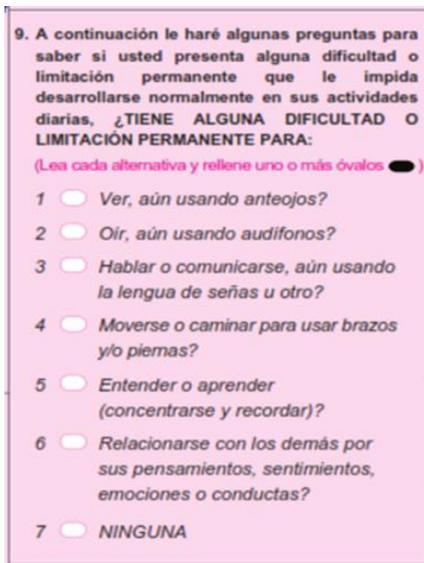
Imagen 5  
Perú: pregunta sobre discapacidad (módulo de hogar), censo de 2007

**4. SR(A). SI PERSONA CON DISCAPACIDAD, es aquella que tiene alguna dificultad permanente, física o mental, que limita una o más actividades de la vida diaria; entonces dígame: ALGUNA PERSONA DE ESTE HOGAR, ¿TIENE DIFICULTAD O LIMITACIÓN PERMANENTE:**  
(Lea cada alternativa y circule uno o más números)

Para ver, aun usando lentes?..... 1  
 Para oír, aun usando audifonos para sordera?.....2  
 Para hablar (entonar / vocalizar)? .....3  
 Para usar brazos y manos / piernas y pies? .....4  
 Alguna otra dificultad o limitación?.....5  
**NINGUNA PERSONA CON DISCAPACIDAD.....6**

Fuente: Cuestionario del censo del Perú de 2007.

Imagen 6  
Perú: pregunta sobre discapacidad, censo de 2017



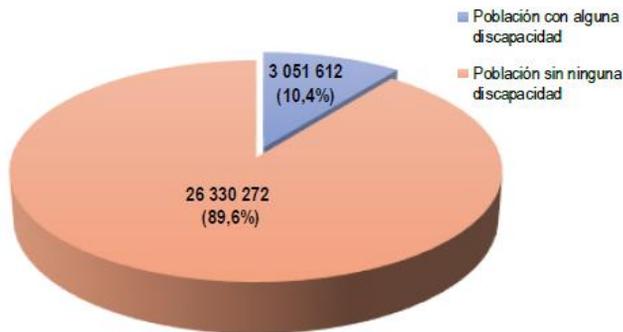
Fuente: Cuestionario del censo del Perú de 2017.

#### 4. Principales resultados de la medición de la discapacidad según el último censo realizado en el Perú

Según los resultados de los Censos Nacionales 2017: XII de Población y VII de Vivienda, existen en el país 3.051.612 personas con al menos un tipo de discapacidad, que representan el 10,4% de la población total del país (véase el gráfico 1).

Al analizar la población con discapacidad por grupos de edad se observa que los más vulnerables son los adultos mayores, pues el 35,4% (1.236.646 personas) de dicha población presenta alguna discapacidad. Desagregando por sexo, las mujeres adultas mayores que presentan alguna discapacidad son el 38,0% (698.241 personas) del total de dicho grupo etario, en tanto que los hombres constituyen el 32,5% (538.405 personas) (véase el cuadro 2).

Gráfico 1  
Perú: población con alguna discapacidad, 2017



Fuente: INEI. Censos Nacionales 2017: XII de Población y VII de Vivienda.

Cuadro 2  
Perú: población censada con alguna discapacidad según grupo de edad y sexo, 2017

Grupo de edad/sexo	Total de población censada	Población con alguna discapacidad		Población sin ninguna discapacidad	
		Número de personas	Porcentajes	Número de personas	Porcentajes
Total	29 381 884	3 051 612	10,4	26 330 272	89,6
0 a 17 años	9 204 329	437 686	4,8	8 766 643	95,2
18 a 25 años	5 867 256	318 813	5,4	5 548 443	94,6
30 a 59 años	10 812 723	1 058 467	9,8	9 754 256	90,2
60 a más años	3 497 576	1 236 646	35,4	2 260 930	64,6
Hombre	14 450 757	1 312 433	9,1	13 138 324	90,9
0 a 17 años	4 670 603	221 781	4,7	4 448 822	95,3
18 a 25 años	2 877 319	143 189	5,0	2 734 130	95,0
30 a 59 años	5 244 120	409 058	7,8	4 835 062	92,2
60 a más años	1 658 715	538 405	32,5	1 120 310	67,5
Mujer	14 931 127	1 739 179	11,6	13 191 948	88,4
0 a 17 años	4 533 726	215 905	4,8	4 317 821	95,2
18 a 25 años	2 989 937	175 624	5,9	2 814 313	94,1
30 a 59 años	5 568 603	649 409	11,7	4 919 194	88,3
60 a más años	1 838 861	698 241	38,0	1 140 620	62,0

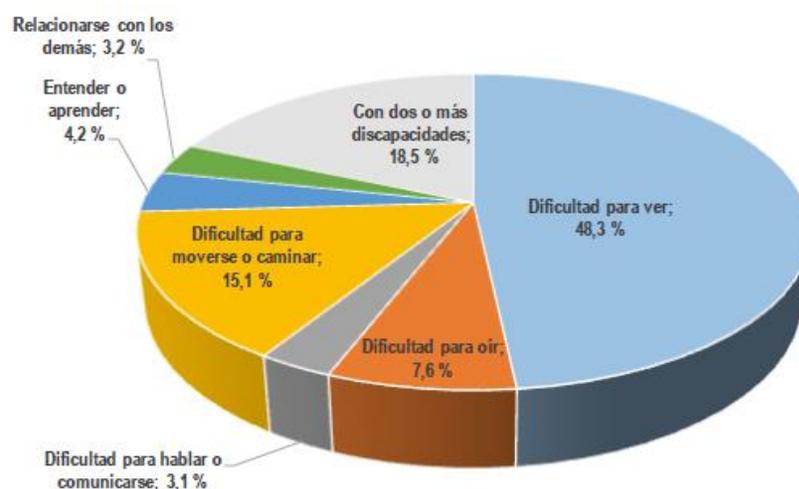
Fuente: INEI. Censos Nacionales 2017: XII de Población y VII de Vivienda.

De la población que presenta alguna discapacidad, el 81,5% (2.487.690 personas) manifestó que tiene una sola discapacidad, mientras que el 18,5% (563.922 personas) declaró dos o más discapacidades (véase cuadro 3).

Por otro lado, según el tipo de discapacidad, se tiene que el 48,3% (1.473.583 personas) de la población censada con alguna discapacidad señaló que presenta dificultad para ver, el 15,1% (462.060 personas) para moverse o caminar, el 7,6% (232.176 personas) tiene problemas para oír, el 4,2% (127.947 personas) dificultad para entender o aprender, el 3,2% (98.836 personas) dificultad para relacionarse con los demás y el 3,1% (93.088 personas) dificultad para hablar o comunicarse (véase gráfico 2).

Según sexo, tanto en hombres como en mujeres la discapacidad que más afecta es la dificultad para ver. De la población femenina que presenta alguna discapacidad el 51,8% (900.194 personas) presenta esta discapacidad, y en caso de los hombres el 43,7% (573.389 personas). La dificultad para moverse o caminar afecta casi en similar proporción a hombres y mujeres, llegando a un total de 15,1% y 15,2%, respectivamente (véase cuadro 3).

Gráfico 2  
Perú: población censada con alguna discapacidad por tipo, censo 2017



Fuente: INEI. Censos Nacionales 2017: XII de Población y VII de Vivienda.

Cuadro 3  
Perú: población censada con alguna discapacidad por sexo según tipo, 2017

Tipo de discapacidad	Total		Sexo			
			Hombre		Mujer	
	Número de personas	Porcentajes	Número de personas	Porcentajes	Número de personas	Porcentajes
Total	3 051 612	100,0	1 312 433	100,0	1 739 179	100,0
Con 1 discapacidad	2 487 690	81,5	1 064 911	81,1	1 422 779	81,8
Dificultad para ver	1 473 583	48,3	573 389	43,7	900 194	51,8
Dificultad para oír	232 176	7,6	129 163	9,8	103 013	5,9
Dificultad para hablar o comunicarse	93 088	3,1	54 822	4,2	38 266	2,2
Dificultad para moverse o caminar	462 060	15,1	197 607	15,1	264 453	15,2
Dificultad para entender o aprender	127 947	4,2	58 669	4,5	69 278	4,0
Dificultad para relacionarse con los demás	98 836	3,2	51 261	3,9	47 575	2,7
Con 2 o más discapacidades	563 922	18,5	247 522	18,9	316 400	18,2

Fuente: INEI. Censos Nacionales 2017: XII de Población y VII de Vivienda.

## 5. Otros estudios sobre la discapacidad en el Perú

En el Perú, diversas instituciones han venido recogiendo información sobre discapacidad, algunas de ellas especializadas en la temática tratada. Los estudios que se han realizado, sus objetivos y principales resultados son los siguientes:

Estudio de registro y caracterización de la población en riesgo: niños y adolescentes que trabajan, madres adolescentes y personas con discapacidad, en situación de pobreza extrema (PROPOLI<sup>60</sup>, 2005)

Este trabajo se llevó a cabo en el año 2005, entre los meses de marzo y septiembre. Fue realizado por el Programa de Lucha Contra la Pobreza en Zonas Urbano Marginales de Lima Metropolitana, en convenio con el Instituto Nacional de Estadística e Informática.

El objetivo principal fue suministrar información estadística sociodemográfica, educativa y económica proveniente de los hogares identificados como pertenecientes a los sectores urbanos marginales participantes del proyecto, que cuenten con al menos una persona en el rango de edad entre 6 y 29 años. También fueron incluidos los hogares que contaban con al menos una persona con discapacidad.

Para recolectar información respecto a las personas con discapacidad, el cuestionario utilizado formuló preguntas respecto a la existencia de algunas dificultades permanentes para oír, ver, hablar, estar de pie, agarrar objetos, amputación de extremidades, así como el padecimiento de retardo o enfermedades mentales crónicas. De igual modo, requirió datos respecto a la tenencia del Certificado de Discapacidad expedido por un centro hospitalario del Ministerio de Salud. El estudio reveló que la prevalencia de la discapacidad en los hogares de Lima identificados como pertenecientes a sectores urbanos marginales era del 19%.

### Encuesta de Hogares sobre Discapacidad en Lima Metropolitana 2005

Esta investigación fue realizada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática, en convenio con el Consejo Nacional de Integración de la Persona con Discapacidad en Lima Metropolitana y Callao, generando indicadores de salud, empleo y acceso a los mismos, necesarios para conocer el perfil de la población con discapacidad.

Sus resultados revelaron que 457.550 personas padecían alguna discapacidad o limitación permanente, distribuidas en el 19,8% (374.225) de los hogares del Área Metropolitana de Lima y Callao. En términos relativos, la prevalencia de la discapacidad representó el 5,7% de la población de la ciudad capital.

### Encuesta Nacional Continua 2006

La Encuesta Nacional Continua 2006 fue una investigación estadística que se aplicó a una muestra de 382.000 viviendas particulares distribuidas a nivel nacional en las áreas urbana y rural de los 24 departamentos y la Provincia Constitucional del Callao. Tuvo como objetivo obtener información económica, social y demográfica a nivel nacional, departamental y provincial.

---

<sup>60</sup> Programa de Lucha Contra la Pobreza en Zonas Urbano Marginales de Lima Metropolitana.

La Encuesta Nacional Continua 2006 dio a conocer que el 8,9% de la población peruana presentaba algún tipo de discapacidad o limitación. En las áreas urbana y rural del país las proporciones alcanzaron el 8,9% y 6,9%, respectivamente.

#### Censo de Población con Discapacidad en Tumbes 2012

El programa Piloto "Tumbes Accesible" respondió a la necesidad de realizar una intervención integral en la región que permita mejorar la calidad de vida de las personas con discapacidad y sus familias.

El objetivo fue de identificar a la población de la región de Tumbes con dificultades motoras, intelectuales, mentales o de salud que afecten sus actividades diarias, obteniendo información para el desarrollo del "Estudio Biopsicosocial de Discapacidad". Este último estudio fue requerido para hacer el diagnóstico situacional de la discapacidad en la región.

El censo se realizó entre los meses de julio y agosto del año 2012, empadronando 64.487 viviendas. Sus resultados permitieron calcular una prevalencia del 10,9% de dificultades para realizar actividades diarias en la población de Tumbes.

#### Encuesta Nacional Especializada Sobre Discapacidad 2012

El Instituto Nacional de Estadística e Informática, en coordinación con el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y el Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (CONADIS), ejecutó a partir del mes de octubre del año 2012 la "Encuesta Nacional Especializada sobre Discapacidad (ENEDIS)" en las áreas urbana y rural de los 24 departamentos y la Provincia Constitucional del Callao.

El objetivo de la encuesta fue obtener información estadística confiable sobre el tamaño de la población con alguna discapacidad existente en el Perú, el tipo de discapacidad que los afecta, sus características sociodemográficas y económicas y su nivel de funcionamiento personal, familiar y socio laboral. Todas estas variables fueron analizadas con la finalidad de orientar adecuadamente las políticas, planes y programas para su atención.

El tamaño de la muestra efectiva fue de 1.858 conglomerados, en los cuales se esperó registrar aproximadamente 222.960 viviendas y lograr entrevistar 22.657 viviendas con hogares en los cuales algún miembro es una persona con discapacidad. Los resultados pueden observarse en el diagrama 1.

Diagrama 1  
Infografía de resultados de Encuesta Nacional Especializada sobre Discapacidad, 2012



Fuente: INEI (2014, pág. 9).

Inclusión de la temática de discapacidad en las encuestas permanentes de hogares

En razón del artículo 79.1 de la Ley General de la Persona con Discapacidad se dispone que el INEI, junto a otros órganos del Sistema Estadístico Nacional, entidades u organismos de los diferentes sectores y niveles de gobierno, incorporen en sus censos, encuestas y registros estadísticos un rubro sobre la situación de la persona con discapacidad, siendo responsables de su recopilación y procesamiento. Es así que el INEI incorpora en sus encuestas permanentes preguntas para captar a las personas con discapacidad desde el año 2014, información con la cual se elabora un boletín anual en el que se describen las características de las condiciones de vida y otros aspectos sociales relevantes.

## **6. Potencialidades de la incorporación de la medición de la discapacidad**

Es necesario continuar con la medición de esta tema en los censos y, sobre la base de la información estadística censal, ejecutar encuestas especializadas. La información censal permitirá realizar el seguimiento y evaluar desde la perspectiva del tema de la discapacidad las acciones relacionadas con el cumplimiento de los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, tales como:

*Objetivo 4: "Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos"*

- Meta 4.5: De aquí a 2030, eliminar las disparidades de género en la educación y generar el acceso igualitario a todos los niveles de la enseñanza y la formación profesional para las personas vulnerables, incluidas las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y los niños en situaciones de vulnerabilidad.
- Meta 4.a: Construir y adecuar instalaciones educativas que tengan en cuenta las necesidades de los niños y las personas con discapacidad y las diferencias de género, y que ofrezcan entornos de aprendizaje seguros, no violentos, inclusivos y eficaces para todos.

*Objetivo 8: "Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos"*

- Meta 8.5: De aquí al 2030, lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todas las mujeres y los hombres, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad, así como la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor.

*Objetivo 10: "Reducir la desigualdad en y entre los países"*

- Meta 10.2: De aquí a 2030, potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todas las personas, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición.

*Objetivo 11: "Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles"*

- Meta 11.2: De aquí a 2030, proporcionar acceso a sistemas de transporte seguros, asequibles, accesibles y sostenibles para todos y mejorar la seguridad vial, en particular mediante la ampliación del transporte público, prestando especial atención a las necesidades de las personas en situación de vulnerabilidad, las mujeres, los niños, las personas con discapacidad y las personas de edad.

## **7. Avance en la implementación de programas y políticas con base en la información recopilada sobre discapacidad en el Perú**

De acuerdo con el Artículo 61 de la Ley N° 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad, las personas con discapacidad son beneficiarias de los programas sociales, salud, alimentación, vestido y vivienda adecuados, y tienen acceso a servicios públicos que brinda el Estado, sin que para ello se aplique el requisito de límite de edad.

Los programas sociales brindan atención preferente a la persona con discapacidad, especialmente a las mujeres, niños, niñas y a quienes vivan en situación de pobreza para sufragar gastos relacionados con su discapacidad.

En el Perú se han generado programas de atención y apoyo a las personas con discapacidad de acuerdo con sus diferentes características, donde la información estadística ha sido un valioso soporte e instrumento de gestión. Entre los principales programas y políticas tenemos:

Programa Nacional de Entrega de la Pensión no Contributiva a Personas con Discapacidad Severa en Situación de Pobreza – CONTIGO

Este programa opera al amparo de la Ley General de la Persona con Discapacidad, y su objetivo es contribuir a la mejora de la calidad de vida de las personas con discapacidad severa en situación de pobreza.

El programa, utilizando la información de la ENEDIS 2012, determinó que del total de personas con discapacidad en el Perú 597.478 tiene discapacidad severa. Esta información sirvió como insumo para generar el programa social de apoyo a la persona con discapacidad en situación de pobreza.

Registro de Estudiantes con Necesidades Educativas Especiales

Creado por la Unidad de Medición de la Calidad del Ministerio de Educación, su objetivo es garantizar que todos los estudiantes con necesidades educativas especiales asociadas a discapacidad participen en las evaluaciones de logros de aprendizaje y cuenten con los instrumentos necesarios. El Ministerio de Educación, a través de la Oficina de Medición de la Calidad de los Aprendizajes, pone a disposición el Registro de Estudiantes con Necesidades Educativas Especiales (NEE).

El registro es un sistema que permitió a todos los directores de instituciones públicas y privadas, a nivel nacional, identificar a sus estudiantes que presentan necesidades educativas especiales asociadas a discapacidad en los grados de la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE) y evaluaciones muestrales de 2018.

Determinación de ubicación de personas con discapacidad para la promoción de acreditación de discapacidad

El artículo 76 de la Ley General de la Persona con Discapacidad establece que el certificado de discapacidad acredita la condición de persona con discapacidad, y es otorgado por médicos certificados registrados de establecimientos de salud pública y privada a nivel nacional. La evaluación, calificación y la certificación son gratuitas. Cuando la discapacidad es evidente o congénita, la certificación es inmediata.

Las Brigadas Itinerantes Calificadoras de Discapacidad (BICAD) están a cargo del Ministerio de Salud y deberán atender la demanda de certificación de personas con discapacidad que no puedan acudir a los establecimientos de salud a nivel nacional.

Caracterizar las necesidades reales de accesibilidad para las personas con discapacidad para hacer uso de estacionamientos públicos

Según el artículo 19 de la Ley General de la Persona con Discapacidad, los estacionamientos públicos y privados disponen la reserva de espacios para vehículos conducidos por personas con discapacidad o que las trasporten. La Policía Nacional del Perú y las municipalidades supervisan y fiscalizan el cumplimiento de esta obligación y de las condiciones de accesibilidad de los estacionamientos, de conformidad con la Ley 28084, Ley que regula el parqueo especial para vehículos ocupados por personas con discapacidad.

Accesibilidad para las personas con discapacidad para trasladarse en el servicio de transporte

El artículo 20 de la Ley General de la Persona con Discapacidad señala que las personas con discapacidad severa inscritas en el registro del Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (CONADIS), y que cuenten con el carné amarillo, tienen pase libre en el servicio de transporte público terrestre urbano e interurbano.

Nivel educativo alcanzado de las personas con Discapacidad, y las necesidades de esta población para acceder a la educación superior

De acuerdo con el artículo 38 de la Ley General de la Persona con Discapacidad, las universidades, institutos y escuelas superiores, públicos y privados, deben realizar ajustes razonables para garantizar el acceso y permanencia de la persona con discapacidad, incluida la educación y sus procesos de admisión. Estas instituciones reservan el 5% de las vacantes ofrecidas en sus procesos de admisión por especialidad profesional para la postulación de personas con discapacidad, quienes acceden a estos centros de estudio previa aprobación de la evaluación de ingreso.

La persona que se vea forzada a interrumpir sus estudios superiores por la adquisición de una discapacidad mantiene su matrícula vigente por un periodo de hasta cinco años para su reincorporación, incluidos los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú que cursan estudios superiores.

Conocer la condición de empleo e ingreso de las personas con discapacidad para generar políticas de apoyo y mejorar las condiciones de acceso a la oportunidad laboral

Según la Ley N° 29973, empleadores y entidades públicas han de considerar:

Artículo 47.2: Los empleadores públicos y privados generadores de rentas de tercera categoría que emplean a personas con discapacidad tienen una deducción adicional en el pago del impuesto a la renta sobre las remuneraciones que se paguen a estas personas, en un porcentaje que es fijado por decreto supremo del Ministerio de Economía y Finanzas.

Artículo 48.1: En los concursos públicos de méritos convocados por las entidades públicas, independientemente del régimen laboral, la persona con discapacidad que cumpla con los requisitos para el cargo y alcance un puntaje aprobatorio obtiene una bonificación del 15% sobre un puntaje final obtenido en la etapa de evaluación, que incluye la entrevista final. Las bases de los concursos consignan la aplicación de este beneficio bajo sanción de nulidad.

Artículo 48.2: Las entidades públicas realizan ajustes en los procedimientos de selección y evaluación para garantizar la participación de la persona con discapacidad en igualdad de condiciones que las demás personas.

Artículo 53.2: Los gobiernos regionales y las municipalidades provinciales y distritales, promueven la comercialización de los productos manufacturados por la persona con discapacidad, fomentando la participación directa de dichas personas en ferias populares, mercados y centros comerciales dentro de su jurisdicción.

Artículo 53.3: La persona con discapacidad tiene preferencia en la instalación de módulos de venta en los locales de las entidades públicas.

Artículo 59: La persona con discapacidad severa que se encuentre en situación de pobreza bajo los criterios del Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH) y que no tenga un ingreso o pensión que provenga del ámbito público o privado recibe una pensión no contributiva a cargo del Estado. Corresponde a las direcciones de salud expedir los certificados de discapacidad severa y a CONADIS registrarlos. El reglamento fija las condiciones y requisitos para el progresivo acceso a este beneficio.

## **8. Retos relacionados con la medición de la discapacidad al 2020**

Para la ronda censal 2020 existen algunos retos en el Perú que se detallan a continuación:

- Es muy importante seguir trabajando en la construcción y aplicación de un criterio de identificación que permita visibilizar a la población con discapacidad lo mejor posible.
- Incluir otras variables a las ya existentes en las encuestas permanentes de hogares para caracterizar mejor a la población con discapacidad, tal como es el nivel de severidad.
- Continuar con la ejecución de encuestas especializadas permanentes, cumpliendo la periodicidad establecida y asegurando los recursos presupuestarios para su realización.
- Promover el uso de los registros administrativos sectoriales que, por ser fuentes continuas, ofrecen la ventaja de generar información actualizada sobre diversos aspectos del quehacer de la población.
- Fomentar el uso de las bases de datos y los sistemas de información de las diversas operaciones estadísticas ejecutadas por el INEI, las cuales cuentan con una gran riqueza de información que no es suficientemente explotada.
- Brindar información oportuna y confiable sobre la discapacidad para la consecución de las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

## **Bibliografía**

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2015), Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, Una oportunidad para América Latina y el Caribe [en línea] [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40155/18/S1700334\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40155/18/S1700334_es.pdf)
- ECOSOC (Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas) (6 a 9 de marzo de 2018) Informe conjunto del Secretario General y del Grupo de Washington sobre Estadísticas de la Discapacidad, (E/CN.3/2018/17), 49º período de sesiones.
- INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática) (2017), Censos Nacionales 2017: XII de Población y VII de Vivienda, Lima, Publicaciones del Instituto Nacional de Estadística.

- \_\_\_\_ (2014), Primera Encuesta Nacional Especializada sobre Discapacidad, Lima, Publicaciones del Instituto Nacional de Estadística.
- \_\_\_\_ (2012), Censo de Población con Discapacidad en Tumbes, Lima, Publicaciones del Instituto Nacional de Estadística.
- \_\_\_\_ (2007), Censos Nacionales 2007: XII de Población y VII de Vivienda, Lima, Publicaciones del Instituto Nacional de Estadística.
- \_\_\_\_ (2005), Encuesta de Hogares sobre Discapacidad en Lima Metropolitana, Lima, Publicaciones del Instituto Nacional de Estadística.
- \_\_\_\_ (1994), Censos Nacionales 1993: IX de Población y IV de Vivienda. Resultados Definitivos, vol. I, II y III, Lima, Publicaciones del Instituto Nacional de Estadística.
- \_\_\_\_ (1984), Censos Nacionales VIII de Población y III de Vivienda, Lima, Publicaciones del Instituto Nacional de Estadística.
- Ministerio de Hacienda y Comercio (1944), Censo Nacional de Población y Ocupación 1940, Vol. I, II y III, Lima, Ministerio de Hacienda y Comercio.
- Naciones Unidas (2007), Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, División de Política Social y Desarrollo Social, Nueva York [en línea] <https://www.un.org/development/desa/disabilities-es/convencion-sobrelos-derechos-de-las-personas-con-discapacidad-2.html>.
- OMS (Organización Mundial de la Salud) (2011), Informe Mundial sobre la Discapacidad 2011, Ginebra, Organización Mundial de la Salud (OMS), Banco Mundial (WB).
- OMS (Organización Mundial de la Salud), OPS (Organización Panamericana de la Salud), Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (2001), Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud (CIF), Madrid [en línea] [http://pps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/43360/9241545445\\_spa.pdf;jsessionid=104E3E70123A0913AA1E62F5C7619E4C?sequence=1](http://pps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/43360/9241545445_spa.pdf;jsessionid=104E3E70123A0913AA1E62F5C7619E4C?sequence=1).
- República del Perú (2012), Ley N° 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad, Diario Oficial El Peruano, 24 de diciembre de 2012.

## C. Identificación de la población con discapacidad en la Argentina: aprendizajes y desafíos hacia la ronda censal 2020

*María Cecilia Rodríguez*<sup>61</sup>

*Sofía Muhafra*<sup>62</sup>

*Bianca Musante*<sup>63</sup>

### 1. Introducción

En las últimas décadas se ha avanzado notablemente en la inclusión de la medición de la discapacidad en los sistemas de información de América Latina y el Caribe (ALC), especialmente en los censos de población (CEPAL, 2014). En las últimas tres rondas censales se ha dado un incremento sustantivo de la cantidad de países que incorporaron la indagación de esta temática en sus cuestionarios censales (Massé y Rodríguez, 2015). Sin embargo, a pesar de estos avances, sigue siendo un desafío el generar información válida, confiable y oportuna en materia de discapacidad.

<sup>61</sup> Directora de Estadísticas Poblacionales, INDEC Argentina.

<sup>62</sup> Profesional responsable del diseño conceptual de la temática de discapacidad, INDEC Argentina.

<sup>63</sup> Profesional responsable del diseño conceptual de la temática de discapacidad, INDEC Argentina.

Como señalan Massé y Rodríguez, la disparidad de valores de prevalencia de personas con discapacidad —no solo entre países y fuentes de datos, sino en el mismo país entre las rondas censales 2000 y 2010— se debe a que “el origen de las diferencias se encuentra en la diversidad conceptual y, en particular, operacional relativa a la medición de discapacidad” (Massé y Rodríguez, 2015, pág. 205). En este sentido, se reconoce la tarea de armonización censal que viene realizando el Grupo de Washington sobre Estadísticas de Discapacidad<sup>64</sup> (WG por sus siglas en inglés), el cual funciona en el marco de la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas, a fin de consolidar las mediciones y los resultados obtenidos en América Latina y el Caribe.

Habida cuenta de estos antecedentes, el documento tiene como objetivo presentar la experiencia argentina en materia de medición de discapacidad en el último censo llevado a cabo en el país en 2010 y en la Primera Prueba Piloto implementada en 2017 en el marco de la ronda censal 2020, y realizar una serie de propuestas para la mejora de la medición de la discapacidad en esta última. Estas experiencias y aprendizajes resultan centrales a la hora de pensar los desafíos que se deben transitar para mejorar la obtención y difusión de los datos de la población con discapacidad.

## 2. Antecedentes conceptuales en la medición de discapacidad

La definición conceptual de las personas con discapacidad, y la operacionalización de dicho concepto con el fin de cuantificar y caracterizar a esta población, constituye el eje central de toda medición que se quiera realizar para generar información válida y confiable (Massé y Rodríguez, 2015).

En este sentido, la medición de la discapacidad presenta múltiples desafíos ya que, por un lado, existen diversas concepciones acerca de lo que la discapacidad significa, y por el otro engloba población muy diversa en cuanto al tipo y grado de limitación de la discapacidad.

A lo largo de la historia se han propuesto diversos modelos conceptuales para explicar y entender la discapacidad, transitando al menos por cuatro modelos o formas de interpretarlo: el demonológico, el médico-organicista-biologicista, el social y el bio-psico-social<sup>65</sup>. Este último es el modelo actualmente aceptado por la Organización Mundial de la Salud (OMS), el cual señala que la discapacidad es el resultado de la interacción de las personas con su entorno físico y social.

Desde esta concepción de la discapacidad es que la OMS hace una revisión de la Clasificación Internacional de Deficiencias, Discapacidades y Minusvalías (CIDDM)<sup>66</sup>. El año 2000 se publica el borrador que da origen a la Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud (CIF) y que la Asamblea Mundial de la Salud aprueba en el año 2001 (Massé y Rodríguez, 2015). El principal cambio que propone la CIF es un nuevo enfoque que abandona el concepto de

<sup>64</sup> El Grupo de Washington es un grupo de ciudades de las Naciones Unidas establecido bajo la Comisión de Estadísticas de Naciones Unidas. Lleva este nombre por ser Washington la ciudad donde se celebró la primera reunión.

<sup>65</sup> En el modelo demonológico, se presentaban dos formas de entender a las personas con discapacidad. Por un lado, la discapacidad era considerada como producto de posesión demoníaca, y ello fundamentaba la práctica del infanticidio, la eliminación y el abandono de las personas. Por otro lado, se entendía a la discapacidad como una bendición, registrándose muestras concretas de afecto y cuidado hacia las personas con discapacidad. El modelo médico considera a la discapacidad como un problema personal de salud, causado directamente por una enfermedad, un trastorno o un accidente, el cual requiere asistencia médica y rehabilitación individual para facilitar la adaptación de la persona afectada. El modelo social considera que la discapacidad es un problema creado socialmente. Por lo tanto, el manejo del problema está en la sociedad y es su responsabilidad hacer las modificaciones del entorno para la participación plena de las personas con discapacidad en todas las esferas de la vida social (Rodríguez, 2009).

<sup>66</sup> Aprobada en 1980 por la OMS, cuyo objetivo fue crear un instrumento común para todos los profesionales que trabajaran en el campo de la discapacidad en un lenguaje que facilitara la comunicación.

“consecuencias de las enfermedades” para pasar a un modelo donde se habla del funcionamiento, la discapacidad y la salud (Rodríguez, 2009; González y Stang, 2014).

En este sentido, la CIF define la discapacidad como “un término genérico que incluye déficits, limitaciones en la actividad y restricciones en la participación. Indica los aspectos negativos entre la interacción de un individuo (“con una condición de salud”) y sus factores contextuales (factores ambientales y personales)” (OMS/OPS, 2001, pág. 231). La CIF plantea un binomio entre funcionamiento y discapacidad que permite evaluar a toda la población y no solo a un grupo minoritario. “El funcionamiento y la discapacidad de una persona se conciben como una interacción dinámica entre los estados de salud (enfermedades, trastornos, lesiones, traumas, entre otros) y los factores contextuales” (OMS/OPS, 2001, pág. 12). De este modo, la discapacidad es el resultado de una interacción entre deficiencias en funciones y estructuras corporales, limitaciones y restricciones en la actividad y la participación teniendo en cuenta a la persona en el contexto.

Asimismo el objetivo de la CIF es crear “un lenguaje común para describir la salud y los estados relacionados con ella”, (...) y que permita “la comparación de datos entre países, entre disciplinas sanitarias, entre los servicios, y en diferentes momentos a lo largo del tiempo”, situándose como uno de los referentes internacionales para la definición y medición de la discapacidad (OMS/OPS, 2001, pág.8).

Por su parte, la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD), desde un modelo de derechos, plantea el “promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales para todas las personas con discapacidad, y promover el respeto de su dignidad inherente” (Naciones Unidas, 2007, Art. 1. Propósito). Reconoce el carácter dinámico de la discapacidad y puntualiza que es “un concepto que evoluciona y que resulta de la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras debidas a la actitud y al entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad” (Naciones Unidas, 2007, Preámbulo, inciso e). Asimismo la Convención define que “las personas con discapacidad incluyen a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo, que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás” (Naciones Unidas, 2007, Art.1).

### **3. Recomendaciones internacionales para la medición de discapacidad en censos de población**

En línea con los cambios en la definición y el modelo interpretativo de la discapacidad, en el año 2001 las Naciones Unidas realiza un Seminario Internacional sobre Medición de la Discapacidad en el que se acuerda establecer un “grupo de ciudad” encargado de aplicar las recomendaciones del propio seminario, elaborar principios orientados a establecer formas generales de medir la discapacidad, que puedan aplicarse en un censo, que sean compatibles desde el punto de vista cultural y proporcionen la información básica necesaria acerca de la discapacidad en el mundo, utilizando el enfoque de la CIF (Massé y Rodríguez, 2015). De este modo surgió el Grupo de Wahsington, el cual funciona en el marco de la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas. Su propósito es la medición de la discapacidad dentro de las estadísticas demográficas y sociales, y con este fin ha celebrado dieciocho reuniones anuales desde su creación, la última de ellas en 2018.

En relación con la medición de discapacidad en censos de población, el grupo ha trabajado en una serie de preguntas que se conoce como *short set*<sup>67</sup>, cuya versión más actual se presenta a continuación (traducción propia):

- i) ¿Tiene dificultad para ver, aun si usa anteojos?
- ¿Tiene dificultad para oír, aun si usa audífono?
- ¿Tiene dificultad para caminar o subir escalones?
- ¿Tiene dificultad para recordar o concentrarse?
- ¿Tiene dificultad con su cuidado personal, como lavarse o vestirse?
- Usando su idioma habitual ¿tiene alguna dificultad para comunicarse, por ejemplo, entender lo que otros dicen o hacerse entender por otros?

Las categorías de respuesta propuestas para cada uno de los seis dominios anteriores son:

- i) No, ninguna dificultad
- Sí, alguna dificultad
- Sí, mucha dificultad
- No puede hacerlo

Este conjunto de preguntas busca cuantificar el grado de dificultad que tiene la población en una serie de actividades básicas como ver, oír, caminar, recordar o concentrarse, cuidado personal y comunicación. En este sentido, las categorías de respuesta permiten capturar el espectro completo de dificultad de funcionamiento, recomendando que el corte internacional a utilizar para considerar persona con discapacidad sea la respuesta “Sí, mucha dificultad” o “No puede hacerlo” en al menos una pregunta.

Adicionalmente, como resultado de las actividades desarrolladas por la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas, las publicaciones *Principios y recomendaciones para los censos de población y habitación* (Naciones Unidas, 2010 y 2017) sugieren incluir la medición de la discapacidad en los censos como uno de los temas prioritarios, principalmente por el grado de desagregación territorial que esta fuente permite. Además proponen que:

- la medición de la población con discapacidad se puede realizar considerando al censo como marco de muestreo para la realización de una encuesta de hogares específica de discapacidad,
- la necesidad de elaborar una definición clara y precisa de discapacidad que permita identificar a las personas con limitación en la actividad, utilizando como marco conceptual la CIF para contar con un punto común de referencia y un vocabulario compartido,
- focalizar la definición de la discapacidad en las actividades básicas como ver, oír, caminar, subir escaleras,

---

<sup>67</sup> Véase: <http://www.washingtongroup-disability.com/wp-content/uploads/2016/01/The-Washington-Group-Short-Set-of-Questions-on-Disability.pdf>.

- que sean cuatro los dominios fundamentales para determinar la condición de discapacidad factibles de ser relevados en un censo y más apropiados para la comparación internacional: caminar, ver, oír y la dimensión cognitiva, y si fuera posible incluir las dimensiones referidas al cuidado personal, la comunicación y las funciones motoras del tronco superior,
- de acuerdo con el marco teórico de la CIF solo se incluyan aquellos dominios que respeten los siguientes criterios: comparabilidad, capacidad de autoreconocimiento, que impliquen escaso espacio en el cuestionario, con lenguaje claro y simple,
- no usar términos negativos en la formulación de preguntas, administrar una ficha individual por cada miembro y no una para todo el hogar, utilizar preguntas con respuesta en escala y que cumpla con la necesidad de información para políticas de salud pública.

Por otro lado, se encuentran las *Recomendaciones para los censos de la década de 2010 en América Latina* que apuntan recomendaciones específicas para la incorporación de las preguntas sobre discapacidad en los censos de la región:

- i) El bloque de preguntas debe formularse a nivel de personas:
  - Los países que opten por aplicar muestreo en el relevamiento deben incluir las preguntas de discapacidad en el formulario básico.
- ii) Para avanzar en la armonización de las estadísticas sobre discapacidad a nivel internacional e internacional es recomendable que se consideren las observaciones del Grupo de Washington.
- iii) No introducir las consultas sobre discapacidad con preguntas filtro que pudieran condicionar negativamente a los entrevistados.
- iv) El uso de la palabra "dificultad" podría servir para atenuar la impresión negativa de los entrevistados acerca de las discapacidades (CEPAL, 2011).

Por otra parte, la Agenda de Desarrollo Sostenible del 2030, que plantea diferentes objetivos para que los países miembros de la región avancen en la erradicación de la pobreza y la disminución de la desigualdad, propone una serie de indicadores que dan seguimiento al cumplimiento de dichos objetivos. En este sentido, la Agenda impulsa la incorporación de la temática de la discapacidad en los relevamientos censales, dado que la mayoría de los indicadores de seguimiento requieren ser desagregados por población con y sin discapacidad (CEPAL, 2017).

#### **4. Antecedentes en la medición de discapacidad en la Argentina**

En términos generales se puede hablar de tres tipos de fuentes de información que permiten caracterizar a las personas con discapacidad: los censos de población, las encuestas de hogares y los registros administrativos de organismos públicos. Cada una de ellas presenta ventajas y limitaciones en relación con la cobertura y precisión de los datos que recoge (véase el cuadro 1).

Cuadro 1  
Síntesis sobre fortalezas y debilidades de las fuentes de datos para la medición de la discapacidad

Fuente	Ventajas	Desventajas
Censos de Población	Cobertura universal El nivel de desagregación de los resultados alcanza el radio censal Permite caracterizar a los hogares y las personas con discapacidad Permite calcular la prevalencia de población con discapacidad	Periodicidad de 10 años. No es una fuente específica para relevar la temática La persona que responde (informante) la entrevista puede no coincidir con la persona sobre la cual se refieren los datos
Encuestas a hogares específicas	Fuente específica para relevar la temática Permite caracterizar a los hogares y las personas con discapacidad Permite calcular la prevalencia de población con discapacidad La selección de los recursos humanos puede orientarse a las profesionales en la temática. Mayor tiempo de la capacitación y sensibilización para los encuestadores	No se puede obtener información para áreas geográficas locales (información muy útil para la implementación de políticas en discapacidad) Debe ser contemplado el error muestral
Registros Administrativos	Permiten registrar eventos seleccionados y proporcionan datos, actualizados y universales Permiten medir "estados y movimientos" Permiten no solamente conocer la magnitud del fenómeno y sus características sino también la actualización constante de "entradas" y "salidas"	Caracterizan a la población con discapacidad, pero no a sus hogares No permiten calcular la prevalencia de la población con discapacidad

Fuente: Elaboración propia con base en Rodríguez (2009).

La Argentina actualmente cuenta con los tres tipos de fuentes de datos. En relación con los registros administrativos, desde el año 2009 hasta la actualidad el país tiene un registro continuo, el cual surge de la certificación de las personas con discapacidad. El Registro Nacional de Personas con Discapacidad (RNPCD) releva a todas las personas que solicitan voluntariamente el Certificado Único de Discapacidad (CUD)<sup>68</sup> y permite describirlas de acuerdo con características sociodemográficas, educativas, laborales, tipo y cantidad de discapacidad. Si bien la principal ventaja de esta fuente es la capacidad de brindar información continua, su principal debilidad radica en su cobertura, ya que se limita a la población con CUD y no al total de la población con discapacidad.

En cuanto a las encuestas específicas a hogares, la Argentina cuenta con dos experiencias. La Encuesta Nacional de Personas con Discapacidad 2002-2003 (ENDI) —complementaria al Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001— y el Estudio Nacional sobre el Perfil de las Personas con Discapacidad 2018, ambos realizados por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

<sup>68</sup> El CUD es un documento público válido en todo el país que permite ejercer los derechos y acceder a las prestaciones previstas en las leyes nacionales 22.431 y 24.901. Es otorgado por una Junta Evaluadora que certifica la discapacidad de la persona. Su tramitación es voluntaria y gratuita (Agencia Nacional de Discapacidad / ANDIS, 2019).

La ENDI 2002-2003 constituyó una experiencia de medición inédita en el país, ya que utilizó una metodología integral-integrada. Esta última consistió en incorporar una pregunta en el cuestionario del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas del año 2001 para identificar a los hogares con al menos una persona con discapacidad y poder realizar la encuesta complementaria de discapacidad al año siguiente. De este modo, el censo de 2001 fue utilizado como marco muestral para el diseño de dos muestras representativas independientes: una muestra de hogares con al menos una persona con discapacidad y una muestra de hogares con personas sin discapacidad. La ENDI 2002-2003 se realizó a través de una muestra que representa a la población que reside en localidades de 5.000 o más habitantes (Rodríguez, 2009). El objetivo principal fue cuantificar y caracterizar a las personas con discapacidad en lo referente al desenvolvimiento de la vida cotidiana dentro de su entorno físico y social (INDEC/CONADIS, 2005), y otorgó resultados a nivel nacional, regional y provincial para 15 provincias<sup>69</sup>.

Por su parte el citado estudio, implementado entre abril y mayo del 2018, es representativo de las localidades urbanas de 5.000 y más habitantes de todo el país y permite un nivel de desagregación nacional y regional. El objetivo fue contar a la población con dificultad y describir sus principales características demográficas, sociales y de los hogares (INDEC, 2018a).

En cuanto a los censos de población la Argentina posee una importante trayectoria en la medición de personas con discapacidad en su población, como lo atestiguan los censos de 1869, 1895, 1914, 1947, 1960, 2001 y 2010. Esta incorporación temprana puso en evidencia la relevancia del tema y la necesidad de disponer de mediciones válidas y confiables acerca de él. Sin embargo, entre 1960 y 2001 se interrumpió la medición en los censos y, como se mencionó anteriormente, en ocasión de la realización del censo de 2001 se incorporó una pregunta que permitió captar a los hogares con al menos una persona con discapacidad. Por su parte, el censo de 2010 también incorporó la temática, refiriéndonos a esta experiencia en el siguiente apartado.

## **5. Evaluación de la medición de la discapacidad en el censo de 2010**

El censo de 2010 incorporó una serie de preguntas tendientes a identificar a la población con dificultad o limitación permanente, el tipo de dificultad —en cuatro ámbitos o dominios— y la cantidad de dificultades o limitaciones permanentes. Este bloque de preguntas se basó en la propuesta del Grupo de Washington, con algunas modificaciones que surgieron de la experiencia de las dos pruebas piloto y el censo experimental realizados previamente a la implementación del censo. De esta forma, el diseño conceptual estipulado estableció que se continuaría utilizando el concepto “permanente” en las preguntas, que no se indagaría por el “autocuidado” ni por la “comunicación”, y que se utilizarían categorías dicotómicas de respuesta (Sí/No) (INDEC, 2014).

Las preguntas se ubicaron en el cuestionario ampliado de viviendas particulares, el cual se aplicó a la totalidad de los segmentos censales de las localidades de menos de 50.000 habitantes y a una muestra probabilística de los segmentos censales en las localidades con 50.000 o más habitantes. Las estimaciones que surgen del cuestionario ampliado donde se aplicó están afectadas por un error muestral (INDEC, 2015). Asimismo, las preguntas de dificultad o limitación permanente se realizaron a cada una de las personas de los hogares censados con el formulario ampliado.

---

<sup>69</sup> En la Argentina, las provincias corresponden a la división político territorial de primer orden, a saber: Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos, Santa Fe, Jujuy, Salta, Santiago del Estero, Corrientes, Misiones, Chaco, Mendoza, Río Negro y Tierra del Fuego.

Imagen 1  
Argentina: pregunta sobre discapacidad, cuestionario ampliado del censo de 2010

14 ¿Tiene dificultad o limitación permanente para...		
Sí	No	
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	ver, aún con anteojos o lentes puestos?
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	oír, aún cuando usa audífono?
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	caminar o subir escalones?
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	agarrar objetos y/o abrir recipientes con las manos?
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	entender y/o aprender?

Fuente: Cuestionario ampliado del censo de la Argentina de 2011.

La prevalencia<sup>70</sup> de población con dificultad o limitación permanente<sup>71</sup> para el último censo fue del 12,9%, representando a 5.114.190 personas. El porcentaje de hogares fue de 30,6% (INDEC, 2014).

Con el objetivo de evaluar la prevalencia de personas con dificultad o limitación permanente que arrojó el censo de 2010 es que se realizan los siguientes análisis:

- Estructura de la cantidad y tipo de dificultad o limitación permanente
- Prevalencia por grupos de edad de la población con dificultad o limitación permanente

**a) Evaluación de la cantidad y el tipo de dificultad o limitación permanente en la Argentina para el año 2010**

En el análisis del cuadro 2 se observa que la dificultad solo visual es la que prevalece, seguida por la dificultad motora, y quedando en tercer lugar las dificultades auditiva y cognitiva.

Cuadro 2  
Argentina: población con dificultad o limitación permanente por cantidad y tipo de dificultad, 2010

Cantidad y tipo de dificultad o limitación permanente	En porcentajes
Total	100,0
Una dificultad o limitación permanente	68,1
Solo visual	40,5
Solo auditiva	5,7
Solo motora	16,2
Solo cognitiva	5,7
Dos o más dificultades o limitaciones permanentes	31,9

Fuente: Elaboración propia con base en el censo de la Argentina de 2010.

<sup>70</sup> La prevalencia de personas con dificultad resulta del cociente entre el total de personas con dificultad y el total de personas.

<sup>71</sup> De acuerdo con el diseño conceptual y operacional del censo de 2010 las personas con discapacidad se definen como población con dificultad o limitación permanente (INDEC, 2014).

Sin embargo, los antecedentes de las encuestas a hogares específicas de discapacidad realizadas en la Argentina demuestran que la variable presenta una estructura diferente: la dificultad motora es la que prevalece y la dificultad visual no supera el 15%. Por lo tanto, estos resultados llaman la atención<sup>72</sup> (véase el cuadro 3).

Cuadro 3  
Argentina: población con discapacidad, dificultad o limitación permanente por tipo  
y cantidad discapacidad /dificultad o limitación, 2002-2003, 2011 y 2018  
(En porcentajes)

	ENDI 2002-2003 <sup>a</sup>	EAH 2011 <sup>a</sup>	Estudio 2018 <sup>b</sup>
Total	100,0	100,0	100,0
Una dificultad	74,0	61,8	59,0
Solo motora	31,0	42,2	25,2
Solo visual	14,4	6,8	13,7
Solo auditiva	12,2	6,8	11,0
Solo mental-cognitiva	12,1	4,1	7,5
Solo del cuidado de sí mismo	-	0,2	0,7
Solo del habla y la comunicación	2,1	0,7	0,9
Solo con otra dificultad	2,1	1,0	-
Dos dificultades o más	26,1	38,2	30,5
Solo certificado de discapacidad	-	-	10,5

Fuente: Elaboración propia con base en la ENDI 2002-2003, Dirección de Estadística y Censos de la Ciudad de Buenos Aires, Encuesta Anual de Hogares 2011 y Estudio Nacional sobre el Perfil de las Personas con Discapacidad, INDEC 2018.

<sup>a</sup> Porcentaje de población total con dificultad según cantidad y tipo de discapacidad.

<sup>b</sup> Porcentaje de población con dificultad de 6 años y más según cantidad y tipo de discapacidad.

En este marco, dado el elevado porcentaje de la población con dificultad o limitación permanente solo visual (40,5%) (véase el cuadro 2), se realiza un ejercicio a partir del cual se podría obtener una nueva estimación de la prevalencia de personas con dificultad o limitación permanente en la Argentina según el último censo.

Considerando que el rango de variación de la población con solo dificultad visual podría representar entre el 15% y el 25% de la población con dificultad, se realizó una estimación de la prevalencia de población con dificultad o limitación permanente a partir de la cual la tasa oscilaría entre 9,0% y 10,2%, es decir una estimación menor a la observada en el censo de 2010 (12,9%) (véase el cuadro 4).

Si bien se desconoce la causa de la elevada captación de la dificultad solo visual en el último censo, al menos se detectan dos posibles aspectos relacionados con la definición operacional que podrían estar incidiendo:

<sup>72</sup> De acuerdo con lo mencionado en el cuadro 1 las encuestas a hogares específicas constituyen la fuente de datos por excelencia para medir con mayor precisión la temática, y por ello se las toma como referencia.

- capta la dificultad visual a través de una sola pregunta que indaga si la persona "Tiene dificultad o limitación permanente para ver, aún con anteojos o lentes puestos". Es decir, en una misma pregunta se indaga por la dificultad para ver y por el uso de anteojos o lentes. De este modo, la población podría confundirse y responder por el uso de anteojos.
- capta la dificultad visual a través de un sistema de categorías dicotómico (Sí/No), que podría atraer a aquella población con alguna dificultad para ver o a la población que no tiene dificultades para ver, pero usa anteojos o lentes.

Cuadro 4

Argentina: prevalencia y estimación de prevalencia de personas con dificultad o limitación permanente según porcentaje de personas con dificultad o limitación permanente solo visual, 2010  
(En porcentajes)

Porcentaje de población con dificultad o limitación permanente solo visual	Prevalencia
40,5 <sup>a</sup>	12,9
15,0 <sup>b</sup>	9,0 <sup>d</sup>
25,0 <sup>c</sup>	10,2 <sup>d</sup>

Fuente: Elaboración propia con base en el censo de la Argentina de 2010.

<sup>a</sup> Porcentaje observado en el censo de 2010.

<sup>b</sup> Estimación realizada a partir de los resultados de encuestas a hogares específicas en Argentina.

<sup>c</sup> Supuesto de máxima de porcentaje de población con dificultad solo visual.

<sup>d</sup> Estimación de prevalencia de mínima y de máxima para el censo de 2010.

## b) Análisis por grupos de edad de personas con dificultad o limitación permanente en la Argentina para el año 2010

Otro aspecto a evaluar de los resultados obtenidos en el censo de 2010 es el relativo a la edad a partir de la cual se calcula la prevalencia. Según lo advertido por el Grupo de Washington, en conjunto con UNICEF, en relación con la complejidad de medición de la discapacidad en la población de niños y niñas, no es recomendable difundir información de la población de 0 y 1 año y se deben tomar recaudos en el análisis de la información de 2 a 5 años<sup>73</sup>. Además, recomiendan realizar las preguntas referidas a los dominios motor superior e inferior y mental-cognitivo a partir de los 2 años (UNICEF y WG, 2017).

Por lo tanto, para su evaluación, se calculó la prevalencia de manera independiente para la población de 0 y 1 año, de 2 a 5 años y de 6 años y más. Del análisis del cuadro 5 se observa que la prevalencia de niños de 0 y 1 año es del 3,0%, en tanto que para el grupo de 2 a 5 años desciende al 2,5%. Estos resultados abonan los recaudos advertidos por las recomendaciones internacionales en torno a la posible sobrecaptación de niños con dificultades que no son tales, por ejemplo, un niño menor de 1 año que no camina o sube escalones, no agarra objetos con las manos o no se puede evaluar su capacidad de aprendizaje.

<sup>73</sup> La complejidad que tiene la medición de la discapacidad en los niños y niñas se basa en la heterogeneidad que presenta esta población (desde niños y niñas pequeños a adolescentes), en las diferencias en su desarrollo evolutivo y en la intermediación que hacen de esta información quienes contestan el cuestionario, que son los padres, madres o tutores.

En este sentido, la estimación de la población de 2 años y más con dificultad o limitación permanente del censo de 2010 alcanzaría el 13,2%.

Cuadro 5  
Argentina: prevalencia de población con dificultad o limitación permanente por sexo  
según grupos de edad, censo 2010  
(En porcentajes)

Grupo de edad	Total	Mujeres	Varones
Total	12,9	14,0	11,7
0 y 1 años	3,0	2,9	3,1
2 a 5 años	2,5	2,2	2,7
6 años y más	14,0	15,2	12,8

Fuente: Elaboración propia con base en el censo de la Argentina de 2010.

En consecuencia, las evaluaciones realizadas ponen de manifiesto que el 12,9% de la población con dificultad o limitación permanente del último censo no solo presenta problemas de captación en el tipo de dificultad, sino que se halla afectada por el universo sobre el cual se calculó (total de población sin considerar las diferencias por edad).

## 6. Hacia la ronda censal 2020

### a) Primera prueba piloto 2017

Entre los meses de octubre y noviembre de 2017 se realizó la Primera Prueba Piloto (IPP 2017) de la ronda censal 2020 en las localidades de San Javier (provincia de Misiones) y Pilar (provincia de Buenos Aires). El relevamiento duró 16 días y se contemplaron 7 días de recuperación. Si bien el objetivo principal de la prueba fue evaluar la posibilidad de que la Argentina pase de un censo de hecho a uno de derecho, también se ensayaron nuevas formulaciones para algunos temas del cuestionario censal, y es así que se probaron las preguntas de discapacidad.

La IPP 2017 incluyó el conjunto de preguntas sobre discapacidad recomendado por el Grupo de Washington y las Naciones Unidas (WG, s.f.; Naciones Unidas, 2017; CEPAL, 2011) adaptadas a criterios nacionales. En este sentido, se relevaron los seis dominios recomendados: visual, auditivo, motor, del habla o comunicación, cognitivo y del cuidado de sí, en un único cuestionario ampliado para toda la población.

### b) Evaluación de la medición de la discapacidad en la primera prueba piloto 2017

Si bien la IPP 2017 se realizó en dos localidades, la evaluación de las preguntas se realizó solo en San Javier (Misiones) debido a que en dicha localidad se tuvo el objetivo de censar a todas las viviendas<sup>74</sup>. La prueba en esta localidad censó a 4.145 viviendas y 10.311 personas (INDEC, 2018b)<sup>75</sup>.

<sup>74</sup> En la localidad de Pilar la prueba se realizó en dos fracciones censales seleccionadas.

<sup>75</sup> Cabe mencionar que las preguntas incorporadas en la IPP 2017 presentaron un nivel de error menor al 1% (no respuesta y multimarca) (INDEC, 2018c).

Imagen 2  
Argentina: preguntas de discapacidad, IPP 2017

21 ¿Tiene dificultad...				
	No, ninguna dificultad	Sí, alguna dificultad	Sí, mucha dificultad	No puede hacerlo
para ver, aún cuando usa anteojos?	1 <input type="radio"/>	2 <input type="radio"/>	3 <input type="radio"/>	4 <input type="radio"/>
para oír, aún cuando usa audífono?	1 <input type="radio"/>	2 <input type="radio"/>	3 <input type="radio"/>	4 <input type="radio"/>
para caminar o subir escaleras?	1 <input type="radio"/>	2 <input type="radio"/>	3 <input type="radio"/>	4 <input type="radio"/>
para recordar o concentrarse?	1 <input type="radio"/>	2 <input type="radio"/>	3 <input type="radio"/>	4 <input type="radio"/>
con el cuidado personal, como bañarse o vestirse?	1 <input type="radio"/>	2 <input type="radio"/>	3 <input type="radio"/>	4 <input type="radio"/>
para comunicarse, por ejemplo, entender o ser entendido por otros?	1 <input type="radio"/>	2 <input type="radio"/>	3 <input type="radio"/>	4 <input type="radio"/>

Fuente: Cuestionario de la IPP 2017.

Cuadro 6  
San Javier, Misiones: prevalencia de población con dificultad por sexo según grupos de edad, 2017  
(En porcentajes)

Grupo de edad	Total	Mujeres	Varones
Total	6,0	6,5	5,5
0 y 1 año	0,3	0,0	0,5
2 a 5 años	0,8	0,8	0,8
6 años y más	6,7	7,2	6,2

Fuente: INDEC, IPP 2017, base de datos sin consistir.

En el cuadro 6 se observa que la prevalencia total de la población con dificultad es del 6,0% y que, en consonancia con lo mencionado en el punto anterior, la prevalencia de niños con dificultad (0 a 1 y 2 a 5 años) no alcanza el 1,0%. En consecuencia, para asegurar la robustez de la información, en adelante se propone que los análisis se realicen para la población de 6 años y más.

La prevalencia de la población con dificultad de 6 años y más es de 6,7%, siendo mayor para las mujeres que para los varones.

Cuadro 7  
San Javier, Misiones: prevalencia de población con dificultad de 6 años y más por grandes grupos de edad, 2017  
(En porcentajes)

Grupo de edad	Prevalencia de población con dificultad
Total	6,7
6 a 14 años	1,3
15 a 64 años	5,8
65 años y más	26,2

Fuente: INDEC, IPP 2017, base de datos sin consistir.

Al evaluar la prevalencia según el grupo de edad de las personas se advierte que incrementa a medida que aumenta la edad de la población. En el grupo de 6 a 14 años la prevalencia es del 1,3%, mientras que entre la población de 15 a 64 años alcanza el 5,8%. Finalmente, en la población de 65 y más años la prevalencia es del 26,2% (véase el cuadro 7).

El cuadro 8 presenta el tipo y cantidad de dificultad de la población con una o más dificultades. Se observa que dicha población representa el 69,9%, mientras que la población con dos dificultades o más alcanza el 30,1%. Al analizar el tipo de dificultad de quienes tienen solo una, la dificultad solo para caminar o subir escaleras es la más prevalente (30,7%), seguida de la dificultad solo para ver (22,8%), en tercer lugar está la dificultad para recordar o concentrarse (7,9%) y en cuarto lugar la dificultad para oír (6,1%).

En cuanto a los dominios de la comunicación y el autocuidado (bañarse o vestirse), ambos representan apenas el 1,2% de la población con dificultad. Cabe mencionar que la escasa prevalencia de estos dominios proviene de las características de este tipo de limitaciones. Las personas con dificultad para comunicarse en ocasiones también presentan dificultades cognitivas, a la vez que las personas con dificultad del cuidado de sí mismo manifiestan también dificultades motoras. Ello indica que estas limitaciones se encuentran especialmente presentes en las personas con dos o más dificultades (INDEC, 2018a).

Del análisis de la IPP 2017 surge que las características de la población con dificultad, en cuanto al sexo, grupos de edad y cantidad y tipo de dificultad, son consistentes con los resultados que brindan las encuestas específicas de discapacidad, es decir, predominio de mujeres y de población de 65 años y más, y una distribución de cantidad y tipo de dificultad donde una dificultad —en particular la motora— son las que sobresalen.

Cuadro 8  
San Javier, Misiones: distribución relativa de la población de 6 años y más con dificultad por tipo de dificultad, 2017

Tipo y cantidad de dificultad	Porcentajes
Total	100,0
Una dificultad	69,9
Solo para caminar o subir escaleras	30,7
Solo para ver	22,8
Solo para oír	6,1
Solo para recordar o concentrarse	7,9
Solo para bañarse o vestirse	1,2
Solo para comunicarse	1,2
Dos dificultades y más	30,1

Fuente: INDEC, IPP 2017, base de datos sin consistir.

### c) La pregunta de discapacidad en la IPP 2017 y en el censo de 2010

Como se mencionó anteriormente, en ocasión de la IPP 2017 la localidad de San Javier fue censada en su totalidad y, aunque no sean estrictamente comparables (véase cuadro 8), es posible realizar un ejercicio de evaluación con los resultados que arrojó la pregunta de discapacidad en el censo de 2010.

Ya se indicó que las recomendaciones internacionales sugieren considerar personas con discapacidad a aquellas que tienen “muchísima dificultad” para llevar a cabo determinada actividad o “no puede hacerlo”. Al procesar la información de acuerdo con dichas recomendaciones se observa que la prevalencia de la población con dificultad de 6 años y más de la IPP 2017 es 6,7%, y que por lo tanto disminuiría a la mitad respecto de la obtenida a partir del último censo (13,4%) (véase cuadro 9). Al respecto cabe preguntarse a qué se debe esta diferencia, ¿se trata de un cambio real?, es decir, ¿la población con dificultad disminuyó en 50% entre los años 2010 y 2017?, o ¿se debe a un cambio técnico, es decir, a la diferente definición conceptual y operacional entre ambas mediciones?.

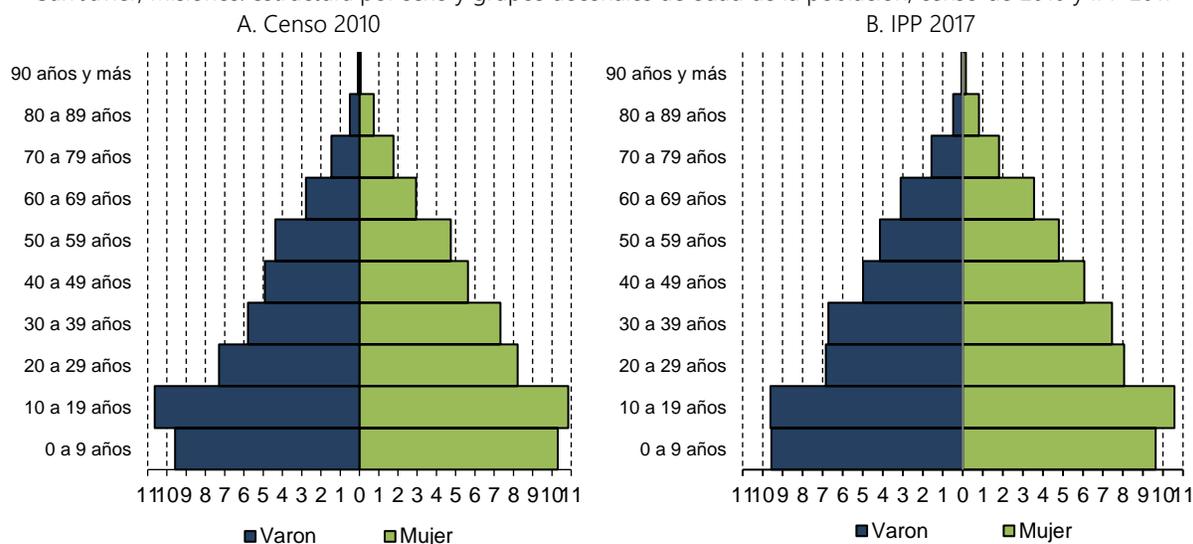
Cuadro 9  
San Javier, Misiones: prevalencia de población de 6 años y más con dificultad, 2010 y 2017  
(En porcentajes)

	Prevalencia de personas con dificultad
Censo 2010	13,4
IPP 2017	6,7

Fuente: INDEC, IPP 2017, base de datos sin consistir y elaboración propia con base en el censo de la Argentina de 2010.

Gráfico 1

San Javier, Misiones: estructura por sexo y grupos decenales de edad de la población, censo de 2010 y IPP 2017



Fuente: Elaboración propia con base en el censo de la Argentina de 2010 y la IPP 2017, base de datos sin consistir.

Pregunta 1: ¿La población con dificultad disminuyó un 50% entre los años 2010 y 2017 en la localidad de San Javier?

Como muestran diversos estudios del tema, la estructura de edad y sexo de la población se encuentra en estrecha relación con las características que presenta la población con dificultad. De modo que el aumento de la cantidad de personas adultas mayores, y el consecuente incremento de la prevalencia de enfermedades crónicas degenerativas y discapacitantes, se traduce en un incremento de la población con discapacidad (Massé y Rodríguez, 2015). Sin embargo, según se puede observar en el gráfico 1, la localidad de San Javier está principalmente compuesta por

población joven, estructura que no se modificó entre 2010 y 2017. La pirámide de población presenta una base amplia y una cúspide más angosta, sin presentarse cambios importantes entre estos años.

En consecuencia, la disminución de la prevalencia de personas con dificultad en San Javier entre 2010 y 2017 no podría explicarse por la disminución de la cantidad de población con dificultad.

Pregunta 2: ¿Es un cambio técnico que se debe al resultado de una diferente definición conceptual y operacional?

En el cuadro 10 se presentan las principales diferencias entre el diseño conceptual y operacional de los cuestionarios del censo de 2010 y la IPP 2017 relativa al relevamiento de la población con discapacidad.

Cuadro 10  
Argentina: diferencias del diseño conceptual y operacional de las preguntas sobre discapacidad y operativas, 2010 y 2017

	Censo 2010	IPP 2017
Tipo de cuestionario	Viviendas particulares Ampliado	Viviendas particulares Ampliado (cuestionario único 100%)
Definición conceptual	CIF	CIF
Definición operacional	Dificultad o limitación	Dificultad
Definición temporal	Permanente (un año o más)	No tiene especificación
Cantidad de dominios	4	6
Diferencias de dominios	¿ver, aún con anteojos o lentes puestos?	¿para ver, aún cuando usa anteojos?
	¿oír, aún cuando usa audífono?	¿para oír, aún cuando usa audífono?
	¿caminar o subir escalones?	¿para caminar o subir escaleras?
	¿agarrar objetivos y/o abrir recipientes con las manos?	No se preguntó
	¿entender y/o aprender?	¿para recordar o concentrarse?
	No se preguntó	¿con el cuidado personal, como bañarse o vestirse?
	No se preguntó	¿para comunicarse, por ejemplo, entender o ser entendido por otros?
Sistema de categorías	Dicotómico Sí/No	Gradiente No, ninguna dificultad Sí, alguna dificultad Sí, mucha dificultad No puede hacerlo
Persona con dificultad	Al menos una respuesta Sí en alguna de las cinco preguntas	Al menos una respuesta en las categorías "Mucha dificultad" o "No puede hacerlo" en alguna de las seis preguntas <sup>a</sup>
Tiempo de capacitación	8 horas	3 días

Fuente: Elaboración propia con base en el cuestionario ampliado del censo de la Argentina de 2010 y el de la IPP de 2017.

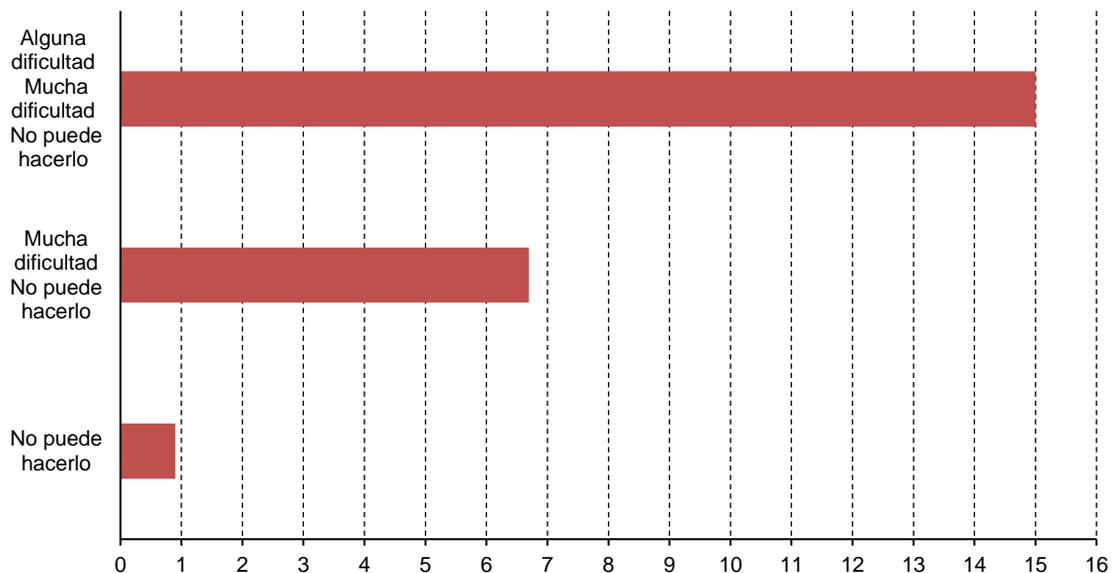
<sup>a</sup> El Grupo de Washington recomienda para la comparación nacional e internacional que la población considerada con discapacidad sea aquella que haya contestado en al menos una pregunta "Mucha dificultad" o "No puede hacerlo".

A partir de las diferencias halladas se podría deducir que la disminución en la prevalencia de la población con dificultad entre 2010 y 2017 en la localidad de San Javier se debe a las diferencias en las definiciones conceptuales y operacionales de ambos instrumentos de recolección y al tiempo de capacitación recibido por los censistas.

Otro ejercicio realizado como parte de la evaluación de los resultados de la IPP 2017 fue calcular la prevalencia a partir de la inclusión de las personas que respondieron no solo "Mucha dificultad" y "No puede hacerlo", sino también a los que respondieron al menos "Alguna dificultad".

En el gráfico 2 se observa que, considerando a aquellas personas de 6 años y más que declararon al menos en una pregunta "Mucha dificultad" y "No puede hacerlo", la prevalencia es del 6,7%, y que si se incluyen a aquellas personas que indicaron tener al menos "Alguna dificultad", "Mucha dificultad" o "No puede hacerlo", la prevalencia asciende a 15,0%. Este valor se aproxima a la prevalencia de población con dificultad o limitación permanente del censo de 2010 (13,4%) (véase el cuadro 8). Esto podría estar indicando que la categoría de respuesta "Sí" del mencionado censo incluye en el universo de la población con dificultad a las personas que tienen dificultades de menor grado de limitación, es decir, a aquellas que tienen al menos una respuesta en la categoría "Alguna dificultad". En este sentido, debido a la complejidad de los censos para la medición de la población con dificultad, la utilización del "gradiente" permitiría obtener resultados con mayor nivel de profundidad.

Gráfico 2  
San Javier, Misiones: prevalencia de población con dificultad según grado de limitación, 2017  
(En porcentajes)



Fuente: INDEC, IPP 2017, base de datos sin consistir.

## 7. Desafíos en la medición de discapacidad hacia la ronda censal 2020

La medición de la discapacidad a través de censos de población tiene la potencialidad de ser la única fuente de datos de cobertura universal, con capacidad de desagregación geográfica y la posibilidad de caracterizar a los hogares con personas con discapacidad y a las personas con discapacidad. Sin embargo, tal como queda demostrado, la experiencia recorrida en la última década en la Argentina en materia de medición de discapacidad a partir de fuente censal todavía presenta limitaciones y desafíos.

De acuerdo con estas experiencias, y al análisis de las definiciones conceptuales y operacionales, se pueden identificar dos tipos de limitaciones que se deberían considerar para mejorar la medición en la ronda censal 2020: operativas y de definición conceptual y operacional.

Limitaciones operativas:

- El objetivo de un censo de población es contar a la población sin omitir ni duplicar, pero la medición de fenómenos complejos pone en cierto sentido en riesgo dicho objetivo. A ello se suma que los censos de población, al ser operativos tan amplios y con diversas temáticas, cuentan con escaso tiempo de capacitación. Como se mencionó anteriormente, la discapacidad es una temática difícil de medir, lo que se traduce en la necesidad de una capacitación y una sensibilización específica que excede las posibilidades de los censos de población.
- La medición de discapacidad según el Grupo de Washington requiere de la incorporación de un bloque de seis preguntas con un sistema de categorías de respuesta complejo, lo cual entra en conflicto con el escaso tiempo de capacitación y de entrevista que está previsto en los operativos censales de un día.
- Otro aspecto que resulta complejo es el uso de gradientes en las categorías de respuesta, ya que es la única pregunta del cuestionario censal que incorpora este sistema. Por otra parte, requiere más tiempo de entrevista, ya que el censista debe realizar dos preguntas: ¿tiene dificultad para ...? y luego el grado de limitación de dicha dificultad. Si la respuesta es afirmativa, le lee al censado las tres categorías de respuesta que indican el grado de limitación de la dificultad.

Limitaciones de la definición conceptual y operacional:

- Si bien se ha trabajado en los últimos años en el concepto de discapacidad y su operacionalización, aún se encuentran problemas para plasmar los componentes de la definición de la CIF y de la CDPD en el bloque de preguntas de los censos de población. Más específicamente, el bloque de preguntas del Grupo de Washington permite identificar limitaciones en la actividad, pero no incorpora la dimensión "restricción en la participación" que propone la CIF, y que resulta fundamental para poder identificar a la población con discapacidad. En este sentido, debido a que el bloque de preguntas para la medición de la discapacidad en los censos no mide estrictamente discapacidad tal como la define la CIF, resultaría más correcto referirse a la población con limitación en la actividad o la población con dificultad.

- El bloque de preguntas mide capacidad para algunos dominios (por ejemplo, caminar sin uso de apoyos) y desempeño para otros (por ejemplo, uso de lentes o anteojos para ver). La diferencia entre capacidad y desempeño que plantea la CIF permite diferenciar dos dimensiones del funcionamiento, que no pueden diferenciarse en el bloque de preguntas propuesto por el Grupo de Washington.
- Un problema importante de validez del bloque de preguntas de discapacidad es la captación de la dificultad visual, como se mostró con lo ocurrido en el último censo, en el cual la pregunta sobre la dificultad visual sobreestima a esta población. Según el reporte de las observaciones no participantes de la IPP 2017, las personas responden que tienen dificultad confundiendo la pregunta con la indagación sobre el uso de anteojos, y lo propio ocurre cuando no tienen la graduación correcta (INDEC, 2018d).
- El dominio de la comunicación también tiene problemas de validez, dado que la pregunta recomendada por el Grupo de Washington<sup>76</sup> comprende dos dominios a la vez, por un lado “comunicarse y ser entendido por otros”, que refiere a la capacidad expresiva (emitir un mensaje hablado), y por otro “entender” (interpretar el mensaje), que alude al dominio cognitivo y de la comunicación.
- En relación con el dominio mental-cognitivo, en las observaciones no participantes de la IPP 2017 se registraron dificultades por parte del entrevistado para comprender la pregunta de recordar o concentrarse. La pregunta era interpretada como problemas de estrés, asociados al cansancio u otras cuestiones más coyunturales que no estaban relacionadas a una limitación o dificultad para realizar las actividades mencionadas (INDEC, 2018d).
- Respecto a la medición del autocuidado, históricamente la población que reporta solo tener esta dificultad ha representado menos del 1% de la población con dificultad, y en general se encuentra presente entre quienes tienen más de una dificultad. La pregunta refiere a dificultades que involucran la participación de los miembros superiores del cuerpo (brazos, manos y dedos), y por lo tanto podría ser medida a través de la indagación directa de este dominio.
- Si bien la recomendación del Grupo de Washington y del grupo de trabajo de la CEA-CEPAL es aplicar el conjunto de preguntas a toda la población, esto genera problemas en la aplicación del cuestionario, ya que existen diferencias según la edad que tenga la persona en la adquisición de las habilidades o funcionamiento al que hacen referencia las preguntas (por ejemplo, la identificación de la dificultad visual o auditiva a una edad temprana —1 año— pero no así las dificultades para recordar, concentrarse, comunicarse o caminar).
- Estas preguntas están orientadas a la autopercepción de los individuos con relación a su posibilidad de realizar o no ciertas actividades, lo que implica que cada persona en el hogar debiera poder responder por sí misma. Sin embargo, debido al tipo de operativo, en el censo de población quien contesta por todos los integrantes del hogar generalmente es un informante miembro el mismo.

---

<sup>76</sup> “¿Tiene dificultad para comunicarse, por ejemplo, entender o ser entendido por otros?”

## 8. Propuesta de set de preguntas para la segunda prueba piloto de la ronda censal 2020

Si bien en el apartado anterior se mencionan diferentes limitaciones y desafíos en vistas de la mejora en la captación de la discapacidad en el próximo censo, se reconoce que algunos son propios de este tipo de operativos, mientras que otros se pueden mejorar.

En este sentido, la Argentina se encuentra elaborando el cuestionario de la Segunda Prueba Piloto (IIPP) para la ronda censal 2020, y propone realizar las siguientes modificaciones en el set de preguntas para medir discapacidad:

Imagen 3  
Argentina: preguntas de discapacidad, IIPP

¿(Nombre) tiene dificultad o limitación...				
Lea las opciones de respuesta al finalizar cada pregunta.	Sí, no puede	Sí, mucha dificultad	Sí, alguna dificultad	No, ninguna dificultad
para caminar o subir escaleras?	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4
para entender, recordar o concentrarse? Ej: recordar la dirección de su casa	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4
para hablar o comunicarse, aún usando lengua de señas?	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4
para oír, aún cuando usa audifono?	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4
para ver, aún cuando usa anteojos o lentes de contacto? Ej: ver la letra impresa en un diario	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4
para comer, bañarse o vestirse sola(o)?	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4

Fuente: Cuestionario de la IIPP.

Diseño de pregunta:

- Incluir el "Nombre" de la persona a la que se está censando para mejorar la captación de aquellas personas que no responden por sí mismas.
- Agregar en la formulación de las preguntas la palabra "limitación" para mejorar la comprensión sobre lo que se está indagando.
- Comenzar el set de preguntas por la referida a la dificultad para caminar o subir escaleras, por ser esta la que presenta menor dificultad de comprensión. Con este cambio se espera, desde el inicio, contextualizar al censado sobre la temática que se quiere indagar. En este sentido, se atenuaría la sobreestimación de la dificultad para ver.
- Invertir el orden del gradiente, colocando como primero el grado máximo de dificultad, para así mejorar la captación del grado de limitación.
- Cambiar la expresión de la categoría de respuesta "No puede hacerlo" por "Sí, no puede". Se espera que este cambio permita registrar mejor el grado de limitación de las dificultades.
- Agregar ejemplos en las preguntas de los dominios en donde se detectaron los mayores problemas de comprensión: dificultad para ver y dificultad para entender, recordar o concentrarse.

Definición conceptual:

- Diseñar una metodología de evaluación de calidad y consistencia de la información censal que brinde resultados confiables, que permita obtener no solo una prevalencia para el total de población con dificultad, sino una prevalencia diferencial por grupos de edad y tipos de dificultad.
- Difundir los datos obtenidos como prevalencia de “personas con dificultad” y no de “personas con discapacidad”, debido a que la operacionalización del concepto para los censos de población solo tiene en cuenta la dimensión de la limitación en la actividad de la CIF.
- Evaluar la definición conceptual de la población con dificultad y el cálculo de la prevalencia, prestando especial atención a la población de 0 años, 1 año y 2 a 5 años.
- Modificar la pregunta del dominio de la comunicación para evitar que en una misma pregunta se releve los dominios mental-cognitivo y del habla y la comunicación.
- Difundir los datos como dificultad para ver, dificultad para oír, dificultad para caminar o subir escaleras, para hablar o comunicarse, etc. y no por dominio (visual, auditivo, motor, mental-cognitivo, etc.).
- Continuar evaluando los resultados del dominio de cuidado de sí tanto de la IIPP como los obtenidos en el Estudio Nacional sobre el Perfil de Personas con Discapacidad (2018), con la finalidad de analizar la inclusión y/o reemplazo por la pregunta sobre el dominio motor superior.

## 9. Reflexiones Finales

Más allá de las dificultades mencionadas en la medición de discapacidad, y a pesar de que los registros y las encuestas a hogares son fuentes de datos que por su naturaleza resultan más apropiadas para el estudio de una temática compleja como es la discapacidad, por su universalidad los censos son la principal fuente de datos para conocer la estructura, las características y el estado de situación de la población con discapacidad.

En este sentido, de la experiencia argentina en la medición de discapacidad a través de los censos, se puede observar que existiría un conjunto de población con dificultad severa que es captada por la mayoría de las definiciones conceptuales y operacionales de discapacidad. Sin embargo, hay grupos poblacionales donde la medición se vuelve más compleja, principalmente por las particularidades que presenta la dificultad, por ejemplo en el caso del dominio visual, que tiende a ser sobreestimado, y en el caso de los niños pequeños.

La propuesta de trabajo para la ronda censal 2020 debiera estar orientada a la adecuación de la captación, al diseño de metodologías de evaluación de calidad y a la mejora de la difusión de los resultados de estos grupos poblacionales, manteniendo una armonización para la comparación nacional e internacional. Asimismo, los productores de datos deben promover desarrollos conceptuales y metodológicos para el mejoramiento de la medición de la discapacidad en censos, encuestas a hogares y registros administrativos.

Resulta imprescindible establecer líneas de trabajo orientadas al diseño e implementación de un sistema integrado de información estadística sobre discapacidad a partir de censos, encuestas específicas, y a la elaboración de un conjunto de preguntas para su medición en los registros administrativos (educación, salud, trabajo, cultura, etc.) a nivel nacional y local.

## Bibliografía

- ANDIS (Agencia Nacional de Discapacidad) (2019), *Cómo obtener el Certificado Único de Discapacidad (CUD)* [en línea] <https://www.argentina.gob.ar/como-obtener-el-certificado-unico-de-discapacidad-cud>.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2017), "Los censos de la ronda 2020: desafíos ante la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo", *Serie Población y Desarrollo*, N° 120 [en línea] [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42394/S1700849\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42394/S1700849_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y).
- \_\_\_\_ (2014), *Informe regional sobre la medición de la discapacidad. Una mirada a los procedimientos de medición de la discapacidad en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile [en línea] [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36906/S1420251\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36906/S1420251_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y).
- \_\_\_\_ (2011), "Guía para la elaboración de un proyecto censal", *Serie Manuales*, N° 70 [en línea] [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5508/S1100203\\_es.pdf?jsessionid=CF1715106FF783DB22C1464DD5E93140?sequence=1](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5508/S1100203_es.pdf?jsessionid=CF1715106FF783DB22C1464DD5E93140?sequence=1).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) CELADE (Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía) (2011), "Recomendaciones para los censos de la década de 2010 en América Latina", *Serie Manuales*, N°72. (LC/L.3364), Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas.
- González, D., y M. Stang (2014), "Las personas con discapacidad en América Latina a 20 años de los consensos de El Cairo: la necesidad de información para políticas y programas", *Notas de Población*, vol. (99) [en línea] [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37634/np99067132\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37634/np99067132_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y).
- INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos) (2018a). *Estudio Nacional sobre el Perfil de las Personas con Discapacidad. Resultados definitivos*, Buenos Aires [en línea] [https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/poblacion/estudio\\_discapacidad\\_12\\_18.pdf](https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/poblacion/estudio_discapacidad_12_18.pdf).
- \_\_\_\_ (2018b), *Primera Prueba Piloto (PPI). Evaluación, lecciones aprendidas y propuesta. Resumen Ejecutivo*, inédito.
- \_\_\_\_ (2018c), "Evaluación de calidad de los datos", *Serie evaluación de la I Prueba Piloto. Hacia la ronda censal 2020*, Documento de trabajo N° 17, inédito.
- \_\_\_\_ (2018d), "Resultados observación no participante", *Serie evaluación de la I Prueba Piloto. Hacia la ronda censal 2020*, Documento de trabajo N° 10, inédito.
- \_\_\_\_ (2015), *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Base de datos REDATAM. Errores muestrales en el procesamiento del cuestionario censal ampliado*, Buenos Aires [en línea] <https://redatam.indec.gob.ar/redarg/Censos/cpv2010A/Docs/Errores%20muestrales%20en%20el%20procesamiento%20del%20cuestionario%20censal%20ampliado.pdf>.
- \_\_\_\_ (2014), *Población con dificultad o limitación permanente*, Buenos Aires [en línea] <https://biblioteca.indec.gob.ar/bases/minde/1c2010c.pdf>.
- INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos) CONADIS (Comisión Nacional Asesora para la Integración de las Personas Discapacitadas) (2005), *La población con discapacidad en la Argentina: encuesta nacional de personas con discapacidad*, Buenos Aires, INEC.
- Massé, G. y M. Rodríguez (2015), "La discapacidad en América Latina: reflexiones en torno a la medición de un fenómeno complejo en una región demográfica heterogénea", *Notas de Población*, vol. 100 [en línea] [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38528/08\\_Masse\\_100A.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38528/08_Masse_100A.pdf?sequence=1&isAllowed=y).
- Naciones Unidas (2017), *Principles and Recommendations for Population and Housing Censuses. Revision 3*, ST/ESA/STAT/SER.M/67/Rev.3, Department of Economic and Social Affairs, Statistics Division, New York, Publicación de Naciones Unidas.

- \_\_\_\_\_ (2010), *Principios y recomendaciones para los censos de población y habitación*, Revisión 2, Serie M No. 67/Rev.2, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Estadística Informes estadísticos, Nueva York.
- \_\_\_\_\_ (2007), *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*, División de Política Social y Desarrollo Social, Nueva York [en línea] <https://www.un.org/development/desa/disabilities-es/convencion-sobrelos-derechos-de-las-personas-con-discapacidad-2.html>.
- OMS (Organización Mundial de la Salud) OPS (Organización Panamericana de la Salud) (2001), *Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud (CIF)*, Madrid [en línea] [http://pps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/43360/9241545445\\_spa.pdf?sequence=1](http://pps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/43360/9241545445_spa.pdf?sequence=1).
- Rodríguez, M. (2009), "Del concepto de discapacidad a la evidencia empírica: un desafío para los productores de información", tesis de magíster en Generación y análisis de información estadística, Buenos Aires, Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF).
- SNR (Servicio Nacional de Rehabilitación) (2013), *Anuario Estadístico sobre la Discapacidad*, Buenos Aires, SNR.
- UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) WG (Washington Group on Disability Statistics) (2017), *Module on Child Functioning*. Washington D.C. [en línea] <http://www.washingtongroup-disability.com/washington-group-question-sets/child-disability/>.
- WG (Washington Group on Disability Statistics) (2017), *The Washington Group short set on functioning: question specification*, Washington D.C. [en línea] <http://www.washingtongroup-disability.com/wp-content/uploads/2016/12/WG-Document-4-The-Washington-Group-Short-Set-on-Functioning-Question-Specifications.pdf>.
- \_\_\_\_\_ (s.f.), *The Measurement of Disability. Recommendations for the 2010 Round of Censuses*. Recuperado el 15 de enero del 2016 [en línea] [http://www.cdc.gov/nchs/data/washington\\_group/recommendations\\_for\\_disability\\_measurement.pdf](http://www.cdc.gov/nchs/data/washington_group/recommendations_for_disability_measurement.pdf).

## D. La medición de la discapacidad en México en los censos de población y vivienda

Leonor Paz Gómez<sup>77</sup>

### 1. Introducción

Con el Censo General de la República Mexicana de 1900 se iniciaron los esfuerzos para estimar el número de personas con discapacidad y sus principales características económicas y sociales. Sin embargo, las cifras resultantes no son comparables a través del tiempo, tampoco a nivel nacional ni internacional, debido a los conceptos utilizados y los abordajes metodológicos implementados en su captación. Aunque en censos posteriores se captó información sobre esta temática hasta 1940, y luego en 1980 de manera parcial, es hasta los censos recientes (2000 y 2010) que se vuelve a incorporar el tema de discapacidad.

En el censo de 2000 se incluyó por primera vez una pregunta para conocer la causa de la discapacidad, y en el de 2010 se aplicaron preguntas basadas en las recomendaciones del Grupo de Washington (WG, por sus siglas en inglés), con respuestas dicotómicas (sí/no) y enfocadas en el funcionamiento humano, en la dificultad o limitación en la actividad. Se tomó como marco de

<sup>77</sup> Directora de Diseño Conceptual del Censo de Población y Vivienda, INEGI México.

referencia la Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud (CIF). Además, se agregó una pregunta para conocer las limitaciones mentales y se mantuvo la causa de la discapacidad.

El objetivo de este documento es presentar la experiencia de México con respecto a la medición de la discapacidad en censos y conteos de población. Asimismo se abordan los antecedentes conceptuales y su evolución, se hace mención a la diferencia en la forma de medir esta condición en los censos recientes y se reflexiona acerca de las acciones en esta materia realizadas para el censo de 2020, con el propósito de obtener datos confiables que sean útiles para el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas.

## **2. Antecedentes conceptuales**

Las diversas actitudes y prácticas hacia las personas con deficiencias y/o discapacidades observadas en el transcurso de la historia forman parte de la cultura de atención y trato hacia este grupo poblacional. Estas actitudes y prácticas han significado progresos y reflejado problemáticas que oscilaron entre una postura activa o positiva, que entendió la deficiencia como fruto de causas naturales o accidentes, con posibilidades de tratamiento, prevención e integración; y otra pasiva o negativa, que relacionó las deficiencias con causas ajenas al hombre, considerándola como una situación incontrolada, inmodificable y estrechamente relacionada con el animismo, el pecado, el demonio y el castigo de los dioses (Aguado, 1995).

Los avances en la prevención, diagnóstico y tratamiento de las enfermedades y lesiones que se producen en el cuerpo de las personas han disminuido la mortalidad, pero en muchos casos su resultado ha sido el aumento del número de individuos con deficiencias y discapacidades. En el área social, los cambios asociados a la industrialización, la mecanización y los estilos de vida han originado un incremento en el número de accidentes, y estos inciden en el número de deficiencias y discapacidades de las personas y en su calidad de vida.

Entre los compromisos derivados de los documentos aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en la década de 1980 resalta el Programa de Acción Mundial para las Personas con Discapacidad, que instó a la Oficina de Estadística de las Naciones Unidas —junto con otras dependencias de la Secretaría de las Naciones Unidas, los organismos especializados y las comisiones regionales— a cooperar con los países en desarrollo para establecer un sistema realista y práctico de obtención de datos, basados en recuentos totales o en muestras representativas, según proceda, respecto de las diversas discapacidades (INEGI, 2004).

El concepto de discapacidad en que se basan las mediciones de la situación de las personas con esta condición ha evolucionado significativamente en las últimas décadas. Se ha dejado atrás el modelo biomédico que consideraba a la discapacidad como un problema personal de salud, causado directamente por una enfermedad, un trastorno asociado al envejecimiento o un accidente, el cual requería asistencia médica y rehabilitación individual para facilitar la adaptación de la persona afectada a su nueva situación. Esta evolución se ha expresado a través de una gama de modelos y propuestas de medición desde que en 1980 se publicase la primera Clasificación Internacional de Deficiencias, Discapacidades y Minusvalías (CIDDM)<sup>78</sup> de la OMS, que reflejaba

---

<sup>78</sup> Sus siglas en inglés son ICIDH.

cabalmente este primer modelo biomédico y establecía una correlación entre deficiencias del cuerpo y de la mente, impedimento y anormalidad.

En 1997 la OMS elaboró una nueva propuesta para realizar, de manera operacional, la transición del concepto de discapacidad vigente hasta la década de 1990 hacia un modelo social desde el punto de vista de la integración social de las personas que sufren las consecuencias de una enfermedad. En esta segunda perspectiva se considera que esas consecuencias no son un atributo de la persona, sino un conjunto de alteraciones que se producen en la interacción de la persona y su medio, y que son originadas por el entorno social. El enfoque propuesto por la OMS surge de la confluencia de estos modelos, y constituye una perspectiva biopsicosocial que define la discapacidad como un problema a la vez social y personal, que requiere no solo de atención médica y rehabilitadora, sino también de apoyo para la integración social, cuya superación exige transformaciones tanto personales como del entorno. En 2001 esta aproximación se perfeccionó con la publicación, también por parte de la OMS, de la Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud (CIF), que ofrece una descripción clara y coherente de las dimensiones biológicas, individuales y sociales de la discapacidad (CEPAL, 2014).

Hoy el enfoque social de la discapacidad se concibe como el reflejo de una interacción entre la persona y su entorno. Cumple con el principio de inclusión social y la igualdad de derechos de las personas con discapacidad de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

El Grupo de Washington ha jugado un papel importante en este proceso de medición de la discapacidad, pues ha propuesto un conjunto de preguntas para ser utilizadas en censos y encuestas. Las preguntas cubren seis áreas funcionales o actividades básicas de las personas: ver, oír, moverse/caminar, recordar/concentrarse, atender su propio cuidado personal y comunicación/compreensión. Si bien no se cubren todas las áreas en las cuales las personas desarrollan las actividades, el grupo considera que si las personas responden que solo pueden funcionar con grandes dificultades o tienen una imposibilidad total para funcionar en al menos una de esas seis grandes áreas, se les debe considerar como personas con discapacidad.

Es importante mencionar que las manifestaciones y efectos de la discapacidad plantean una serie de desafíos para la recopilación y medición de datos sobre esta condición, por lo que se necesita una metodología sólida, así como un marco conceptual robusto, para estimar su magnitud. Además, no se debe perder de vista que la información que se obtiene a través de un censo debe ser complementada con otras fuentes de información, como por ejemplo los registros administrativos.

### **3. Breve historia de los resultados censales en materia de discapacidad en México**

El Censo General de la República Mexicana de 1900 captó el número de personas con discapacidad y sus características bajo el enfoque de defectos de estructura o función, que se definió como "Defectos físicos y mentales", y se continuó con la medición de la discapacidad bajo este concepto hasta el censo de 1940. La recolección de datos se interrumpió durante los tres censos posteriores, reanudándose en el censo de 1980, en el cual se indagó indirectamente por la discapacidad como motivo de ausencia escolar para la población de 6 a 14 años. Fue a partir de las recomendaciones emitidas por el Programa de Acción Mundial para los Impedidos en 1982 que surge un interés mayor por la recopilación de información estadística sobre este tema (INEGI, 2001).

En 1995 se incluyó el tema de la discapacidad entre los integrantes del hogar en el Censo de Población y Vivienda. Posteriormente, en el año 2000, se incorporó en el XII Censo General de Población y Vivienda, bajo un enfoque combinado de deficiencia y discapacidad, y se aplicaron preguntas a través de dos tipos de cuestionarios: básico y ampliado (este último como una muestra del censo). El primero captó información sobre el tipo de discapacidad, y el segundo sobre el tipo y la causa de la misma. Durante 2006 se participó en una prueba cognitiva del set corto de preguntas sugeridas por el Grupo de Washington. Para el censo de 2010 se retomaron parcialmente las recomendaciones del grupo, ya que no se incluyeron los grados de limitación, se adicionaron las limitaciones mentales y se incluyeron las causas de la discapacidad (véase el cuadro 1).

La inclusión de la discapacidad en los censos de población y vivienda ha permitido caracterizar demográfica y socioeconómicamente a las personas con discapacidad, y también ha proporcionado marcos muestrales útiles para investigaciones o encuestas específicas en hogares. Sin embargo, por su carácter general y sus restricciones de espacio (sólo es posible incluir pocas preguntas), el censo no es el instrumento más idóneo para obtener un conocimiento detallado de esta temática (INEGI, 2011a y 2011b; Naciones Unidas, 2010).

Cuadro 1  
México: evolución de las estadísticas de discapacidad, 1900-2010

Proyecto	Año	Perspectiva
Censo General de la República Mexicana	1900	Defectos físicos y mentales
Tercer Censo de Población de los Estados Unidos Mexicanos	1910	Defectos físicos y mentales
Censo General de Habitantes	1921	Defectos físicos y mentales
Quinto Censo de Población	1930	Defectos físicos y mentales
Sexto Censo de Población	1940	Defectos físicos y mentales
X Censo General de Población y Vivienda	1980	Ausentismo escolar por invalidez <sup>a</sup>
Conteo de Población y Vivienda	1995	Discapacidad
XII Censo General de Población y Vivienda	2000	Discapacidad/limitación
Censo de Población y Vivienda	2010	Discapacidad/dificultad

Fuente: INEGI (2004, pág. 26).

<sup>a</sup> Incapacidad permanente o temporal de una persona para andar, mover algún miembro del cuerpo o realizar determinadas actividades, debida a una discapacidad física o psíquica.

Es importante tener en cuenta que la diversidad conceptual y metodológica usada para obtener estadísticas sobre la discapacidad tiene por consecuencia disponer de datos que no son comparables en el tiempo. En los dos censos más recientes esta diferencia se hace evidente, y es lo que se mostrará en el siguiente apartado.

#### 4. La medición de la discapacidad en los censos de 2000 y 2010

El censo de población y vivienda es el proyecto estadístico de mayor relevancia e interés nacional porque permite conocer la situación del país en materia demográfica y mostrar las principales características socioeconómicas de sus habitantes (INEGI, 2011a).

Aunque la discapacidad ha estado presente en la gran mayoría de los censos de México, es hasta el XII Censo General de Población y Vivienda (censo de 2000) cuando se incluye formalmente, con base en la propuesta metodológica de la Clasificación Internacional de las Deficiencias,

Discapacidades y Minusvalías (CIDDM) y de las recomendaciones de las Naciones Unidas (1998) vertidas en el documento *Principios y recomendaciones para los censos de población y habitación, Revisión 1*. En la mencionada publicación se sugiere definir a las personas con discapacidad como aquellas con limitaciones en cuanto a la clase o la cantidad de actividades que pueden realizar debido a dificultades corrientes causadas por una afección física o mental o un problema de salud a largo plazo, es decir que duren más de seis meses (Naciones Unidas, 1998; INEGI, 2001). Considerando las recomendaciones y las posibilidades de obtener información de buena calidad, se empleó un enfoque combinado de deficiencia y discapacidad para captar el volumen y las características generales de la población con discapacidad enfocándose en las más evidentes, como son las sensoriales, motoras y mentales (INEGI, 2001).

En el censo de 2000 se aplicaron dos tipos de cuestionarios: uno básico y otro ampliado. El primero captó el tipo de discapacidad y el segundo el tipo y la causa de la misma (INEGI, 2011b). La pregunta sobre el tipo de discapacidad se diseñó haciendo énfasis en las limitaciones o restricciones para ver, escuchar, desplazarse, entre otras. Por ello, los datos obtenidos únicamente se refieren a las repercusiones derivadas de las enfermedades, accidentes o deterioro del organismo. De hecho, el modelo teórico en el que se sustenta la pregunta considera la discapacidad como consecuencia de una enfermedad, trauma o condición de salud. Por otro lado, es importante resaltar que el diseño de la pregunta censal permitió captar la condición múltiple, sin embargo, la causa de la discapacidad sólo podía registrarse para una discapacidad y no se logró identificar la causa en caso de haber discapacidad múltiple.

El censo de 2010, en el que la inclusión del tema de la discapacidad se realizó con base en la Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud (CIF) y las recomendaciones vertidas en la segunda revisión del documento *Principios y recomendaciones para los censos de población y habitación* —que incluye la propuesta del Grupo de Wahsington— refleja los cambios producidos en la concepción y tratamiento del fenómeno de la discapacidad, sugiriendo definir a las personas con discapacidad de la siguiente forma:

“A los efectos de determinar la situación en materia de discapacidad utilizando los datos del censo, personas con discapacidad son las personas que tienen mayor riesgo que la población en general de experimentar restricciones en la realización de tareas determinadas o participar en actividades correspondientes a determinadas funciones. Este grupo comprende generalmente las personas que encuentran dificultades para realizar actividades básicas, como caminar u oír, aun cuando estas limitaciones se mitiguen mediante el uso de dispositivos auxiliares, un entorno favorable o recursos abundantes. [...] Estas personas se considerarían no obstante en situación de mayor riesgo por lo que se refiere a las restricciones en las actividades y/o la participación que la población en general, debido a la presencia de limitaciones en el funcionamiento básico y a que la ausencia del nivel actual de ayuda pondría en peligro sus niveles actuales de participación” (Naciones Unidas, 2010, págs. 190-191).

En este último censo también se aplicó un cuestionario básico y otro ampliado. El cuestionario básico incluyó la pregunta para conocer las dificultades en la actividad de las personas, y en el ampliado se incorporó además el registro de la causa de las dificultades relacionadas a cada actividad. Las preguntas se diseñaron con base en el enfoque de dificultades en la actividad propuestas por el Grupo de Washington. Para determinar la condición de discapacidad se adoptaron

los siguientes dominios: movilidad, funciones sensoriales y estructuras del ojo y oído, aprendizaje y aplicación de conocimientos, autocuidado y comunicación, y se agregó la limitación mental.

En el censo de 2000 se preguntó por un atributo personal, representado por una limitación o condición limitante, mientras que en el censo de 2010 se indagó por la capacidad para realizar una serie de actividades, es decir, no se averiguó por las características de la persona, sino sobre su funcionalidad. Este cambio conceptual provocó diferencias significativas en el registro de la población con discapacidad de 2000 a 2010.

Cabe mencionar que preguntar si una persona tiene o no dificultad para realizar determinada actividad, más que por las enfermedades o deficiencias corporales, ayuda a no catalogar a las personas sino a las dificultades que presenta y a disminuir los prejuicios personales y sociales de declararse persona enferma o con deficiencias. Además las personas son, en general, más conscientes de las dificultades que tienen para realizar determinadas tareas que de sus enfermedades o deficiencias corporales que inciden en su realización (INEGI, 2010).

Por otra parte, las diferencias que presentan ambos instrumentos en las opciones o los dominios sugeridos para determinar la condición o el tipo de discapacidad también son importantes. Por ejemplo, en el último censo se preguntó por dificultades para poner atención o aprender cosas sencillas, con lo que se buscó identificar dificultades para realizar actividades relacionadas con las funciones mentales y cognitivas específicas, y si 'tiene alguna limitación mental', para identificar dificultades relacionadas con las funciones mentales globales. De esta forma, era de esperarse un mayor registro de la población con dificultades relacionadas con las funciones mentales en el censo de 2010 en relación con el censo de 2000, en el que solo se indagó por retraso o deficiencia mental.

Así, mientras según el censo de 2010 el 5,1% de la población mexicana conforma el colectivo de personas con discapacidad, en el anterior las personas con discapacidad representaron el 1,8%. Vale la pena reiterar que durante la ronda censal 2010 en México se consideraron y evaluaron las recomendaciones del Grupo de Washington para identificar el fenómeno de la discapacidad. En la pregunta censal se incluyeron los seis dominios claves del funcionamiento humano, y en el cuestionario ampliado se indagó acerca de las principales causas detonantes de discapacidad.

#### **a) Principales resultados del tema de discapacidad en el censo de 2010**

A partir del diseño de la pregunta de discapacidad se obtuvo como resultado que 5,7 millones de personas tienen alguna limitación, lo que corresponde al 5,1% de la población, de las cuales 51,1% son mujeres y 48,9% son hombres. Asimismo los resultados mostraron que la posibilidad de tener alguna limitación física o mental aumenta con la edad, ya que el grupo de 0 a 14 años que presenta esta condición representa el 1,6%, mientras que en la población de 60 a 74 años es del 19,5%, situación que se duplica para la población de 75 años y más (44,2%).

Con respecto a los tipos de limitación que tiene la población con discapacidad los que presentaron mayor prevalencia fueron caminar (58,3%), ver (27,2%) y oír (12,1%). Por el contrario, las limitaciones con menor prevalencia las constituyen la de cuidado personal (5,5%) y dificultades para poner atención o aprender (4,4%).

Por otro lado, las que constituyen las principales causas de limitación en la actividad son las enfermedades (39,4%), la edad avanzada (23,1%) y las asociadas al nacimiento (16,3%) (INEGI, 2013a).

## 5. Rumbo al censo de 2020

La planeación del Censo de Población y Vivienda 2020 dio inicio en 2017. Dadas las características de este proyecto estadístico, que pretende un exhaustivo conteo de población y vivienda en un corto periodo de tiempo, se requiere administrar numerosas actividades, recursos humanos, materiales y financieros, lo cual exige una planificación con años de antelación a la captación de los datos en campo.

A continuación, como parte de la planeación, se presenta una descripción de dos de las actividades realizadas hasta este momento: la primera se refiere a la Consulta Pública de la propuesta metodológica y conceptual del Censo de Población y Vivienda 2020, y la segunda a la Primera Prueba Temática. Los resultados de estas actividades se centrarán en lo obtenido respecto a la discapacidad.

### a) Consulta Pública del Censo de Población y Vivienda 2020

El censo es una tarea nacional que requiere la intervención de muchos actores, y en su etapa preliminar la opinión de los usuarios de la información es muy importante para la definición de la metodología y temática necesaria. En 2008 se promulgó la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (LSNIEG) en México y en su artículo 88 establece que:

“El Instituto deberá definir las metodologías que habrán de utilizarse en la realización de las Actividades Estadísticas y Geográficas, a través de Internet, antes de su implantación, a fin de recibir y, en su caso, atender las observaciones que se formulen al efecto” (Estados Unidos Mexicanos, 2008, pág. 28).

Es importante resaltar que también se toman en consideración los principios y recomendaciones internacionales, que permiten la comparabilidad de la situación nacional con la de otros países.

En cumplimiento de lo antes señalado, y como parte de los trabajos de Planeación General del proyecto, del 21 de agosto al 30 de noviembre del 2017 se presentó y fue sometida a consulta pública la propuesta metodológica y conceptual del Censo de Población y Vivienda 2020.

La consulta se llevó a cabo en dos vertientes:

- Una pública mediante la Internet, como lo marca la Ley.
- La otra a través de reuniones a nivel central y estatal con usuarios de las principales instituciones públicas, académicas, privadas y de la sociedad civil.

Respecto de los resultados es importante resaltar que, del 21 de agosto al 30 de noviembre de 2017, fechas de publicación y cierre de la Consulta Pública del Censo 2020, se recibieron mensajes en 616 formatos únicos que contenían en conjunto 954 aportaciones, de las cuales 932 son propuestas (97,7%), 8 comentarios (0,8%) y 14 preguntas (1,5 por ciento).

De las 932 propuestas 886 aludieron al contenido temático, y solo 46 se refieren a otros aspectos, a saber: objetivos, población objetivo, unidad de observación, forma de captación de datos, desglose geográfico, procesamiento de la información y principales productos y medios de difusión (INEGI, 2018).

De las 886 propuestas sobre el contenido temático 247 (27,9%) aludían a la discapacidad, planteando como principales solicitudes las siguientes:

- Considerar la batería de preguntas del Grupo de Washington.
- Retomar aspectos relacionados con las preguntas incluidas en el Censo de Población y Vivienda 2010, tales como captar la condición de limitación en la actividad, identificar el tipo de limitación e incluir el tema de discapacidad en el censo.
- La necesidad de incluir en el cuestionario básico del censo de 2020 las preguntas del cuestionario ampliado del censo de 2010.
- La incorporación de nuevas variables como parte del tema: autismo, personas con discapacidad que reciben rehabilitación, movilidad cotidiana (lugar de estudio), percepción y grado de discriminación por ser discapacitados, espacios y medios apropiados para personas con discapacidad.

#### **b) Primera Prueba Temática**

Como parte de los preparativos del próximo censo, del 16 al 20 de abril de 2018 se realizó la Primera Prueba Temática en cuatro entidades. La ejecución de esta prueba y el diseño de sus instrumentos surgen de la necesidad de información identificada por cuatro canales:

- Evaluación de la Encuesta Intercensal 2015 (EIC 2015)
- Recomendaciones nacionales e internacionales
- Consulta Pública para el Censo de Población y Vivienda 2020
- Reuniones con usuarios y expertos

#### *Objetivo de la prueba*

La Primera Prueba Temática del censo de 2020 tuvo como objetivo probar la funcionalidad de los reactivos de nueva inclusión o de aquellos que presentaban modificaciones en fraseo, actualizaciones o reordenamiento de las opciones de respuesta, con la finalidad de identificar áreas de oportunidad de índole conceptual, de capacitación o metodológica, que proporcionarán elementos para realizar los ajustes necesarios con el propósito de su aplicación en la prueba piloto.

#### *Estrategia de levantamiento*

Con la finalidad de obtener elementos suficientes para evaluar el funcionamiento de las preguntas, la suficiencia y organización de las opciones de respuesta, así como la completitud y eficiencia de las instrucciones, se ejecutaron tres operativos:

##### *i) Temático*

En el operativo de levantamiento del cuestionario se probó la claridad, fluidez y comprensión de las nuevas preguntas, los cambios de frases y la inclusión o modificación en las opciones de respuesta. Se probó además la inclusión de nuevas propuestas de preguntas a ser consideradas en el próximo censo, mismas que atendieron las recomendaciones e instrucciones establecidas previamente.

En esta prueba se aplicaron cuatro cuestionarios distintos, uno en cada entidad, con la finalidad de obtener información en diferentes escenarios, y probar más de un diseño para el caso de algunos temas como vivienda, alimentación y trabajo no remunerado.

*ii) De observación*

Se llevó a cabo de manera simultánea con el operativo temático, y consistió en el acompañamiento de un observador no participante a un entrevistador durante toda su jornada laboral de aplicación de los cuestionarios. Para ello, se diseñaron cuatro cuestionarios de observación en línea, con el fin de recabar información sobre la formulación de las preguntas, así como la dificultad, la fluidez y el tiempo de aplicación del mismo.

*iii) De sesgo*

Tuvo como objetivo medir la diferencia en la respuesta a algunas preguntas entre el Cuestionario Temático y el Cuestionario de Sesgo. Para ello se elaboraron cuestionarios con preguntas que se aplicaron de manera semejante al Cuestionario Temático y se agregaron otras que ampliaron el tema, mientras en otros casos las preguntas se modificaron para verificar la respuesta dada por el informante en el operativo temático.

En consecuencia, fue necesario visitar nuevamente las viviendas en donde se realizó la entrevista completa con el Cuestionario Temático y aplicar de manera posterior el Cuestionario de Sesgo. Para esta prueba se consideraron cinco cuestionarios de sesgo: a cada entidad de prueba le correspondió uno diferente, como se mencionó anteriormente, además de un mismo cuestionario en cada entidad, destinado para personas con limitación o discapacidad, el cual se aplicó a las personas que durante el operativo temático se detectó que contaban con una dificultad para realizar algún tipo de actividad de acuerdo con los datos proporcionados por el informante.

**c) El tema de discapacidad en la Primera Prueba Temática**

Para el tema de discapacidad se incluyeron dos preguntas: la de discapacidad, mediante la cual se capta la condición, el tipo y el grado de limitación en la actividad; y una segunda, que capta la causa de la limitación o de la discapacidad (véase la imagen 1).

La pregunta de discapacidad se diseñó basándose en una publicación de las Naciones Unidas (2017) con el enfoque de dificultades en la actividad de acuerdo con la metodología de la CIF y la propuesta del Grupo de Washington. A través de esta metodología se pueden identificar tres poblaciones: a) sin discapacidad ni limitación, b) con limitación y c) con discapacidad. La primera está conformada por quienes declaran no tener dificultad para realizar las actividades por las que se indaga, la segunda está constituida por las personas que tienen dificultad leve o moderada para realizar las mismas actividades, mientras que la última está formada por quienes tienen mucha dificultad o no pueden realizar las actividades seleccionadas.

Es importante mencionar que el diseño de la pregunta tiene algunas adaptaciones en relación con el planteamiento del Grupo de Washington, estas son:

El grupo propone preguntar por la dificultad que se tiene para "caminar o subir escaleras", sin embargo en la prueba el fraseo fue "caminar, moverse, subir o bajar". Por consiguiente se registran dos cambios, uno es que se le agrega la palabra "moverse", con la finalidad de mantener la comparabilidad con los dos censos anteriores. La otra diferencia es que no precisa "escaleras", ya que por la exhaustividad del censo no necesariamente son escaleras, por ejemplo, en el área rural serían cerros o pendientes.

Respecto de la pregunta que plantea el Grupo de Washington sobre dificultad (con autocuidado, por ejemplo, ¿lavarse o vestirse?), en la prueba se agrega "comer". Este planteamiento

se hizo tomando en cuenta que para el grupo el objetivo de esta pregunta es rescatar la limitación en el autocuidado, y que la CIF considera el “comer” como parte de dicho dominio.

Por otro lado se agregan dos reactivos, con el fin de mantener la comparabilidad y abonar a las necesidades de información en el país.

En la Primera Prueba Temática se incluyó la pregunta que indaga por la causa de la discapacidad, ya que sufrió modificaciones respecto de la incorporada en el último censo con el fin de darle fluidez al momento de su lectura. Una de ellas fue el cambio del fraseo y de las opciones de respuesta. Se cambió el orden de las causas de la discapacidad, además de incluirse una nueva categoría de respuesta: “violencia”.

Imagen 1  
México: pregunta sobre discapacidad y causa de la discapacidad, primera prueba temática

3. DISCAPACIDAD					4. CAUSA DE LA DISCAPACIDAD
<b>En su vida diaria, ¿(NOMBRE) cuánta dificultad tiene para:</b>  <small>LEA TODAS LAS OPCIONES Y CIRCULE UN CÓDIGO PARA CADA OPCIÓN (PARA LOS CÓDIGOS 1, 2 ó 3 APLIQUE LA PREGUNTA 4)</small>					<b>¿La dificultad de (NOMBRE) para (RESPUESTA DE LA PREGUNTA 3, EXCEPTO CÓDIGO 4) es por:</b>  <small>PARA CADA OPCIÓN CON CÓDIGO 1, 2 ó 3, ANOTE UN CÓDIGO</small>
	No puede hacerlo	Lo hace con mucha dificultad	Lo hace con poca dificultad	No tiene dificultad	una enfermedad? ..... 1 edad avanzada? ..... 2 nació así? ..... 3 un accidente? ..... 4 violencia? ..... 5 otra causa? ..... 6  <small>CÓDIGO DE CAUSA</small>
caminar, moverse, subir o bajar?	1	2	3	4	<input type="text"/>
ver, aun usando lentes?	1	2	3	4	<input type="text"/>
hablar, comunicarse o conversar?	1	2	3	4	<input type="text"/>
oir, aun usando aparato auditivo?	1	2	3	4	<input type="text"/>
vestirse, bañarse o comer?	1	2	3	4	<input type="text"/>
poner atención o aprender cosas sencillas?	1	2	3	4	<input type="text"/>
realizar sus actividades por alguna limitación mental?	1	2	3	4	<input type="text"/>

Fuente: Cuestionario de la Primera Prueba Temática, censo de México de 2020.

## 6. Resultados

### a) Resultados de los cuestionarios temáticos

De la población registrada en la Primera Prueba Temática, la pregunta sobre discapacidad captó que el 12,1% declaró tener “poca dificultad” en algún tipo de limitación en la actividad, el 5,2% manifestó tener “mucha dificultad” y 1,2% respondieron “no poder hacer” la actividad. Respecto de la no respuesta, únicamente se presentó en el 0,5% de los registros.

Por otro lado, de la población que declaró tener alguna discapacidad, se observó una mayor incidencia en las actividades de “caminar, moverse, subir o bajar”. Por el contrario, de las personas que declararon una limitación, la actividad “ver, aun usando lentes” fue la que registró el mayor número de personas que manifestó tener “poca dificultad”.

Desde el punto de vista conceptual, y en consideración a las observaciones de algunos entrevistadores, cuando se leía la pregunta que hacía referencia a “ver aun usando lentes” los informantes respondían que “sí usaban lentes”, por lo que fue necesario explicarla. Sin embargo, este tipo de confusión se prevé en la publicación *Principles and Recommendations for Population and Housing. Revision 3*, donde se recomienda que las preguntas sobre dificultad para ver/oir se formulen considerando el uso de anteojos/audífonos si es que se utilizan (Naciones Unidas, 2017).

En relación con la presencia de la condición de discapacidad según sexo, mediante los resultados de la prueba realizada se identificó una prevalencia mayor en las mujeres que en los hombres.

Considerando la edad en la condición de discapacidad, ésta fue mayor en la población de 60 y más años. Por otro lado, las personas que expresaron limitación en la actividad se concentran en el grupo de 30 a 59 años de edad.

Los resultados de la causa de la discapacidad indican que la de mayor prevalencia para la población que declaró algún tipo de limitación fue la “enfermedad”, con el 35,4% de los casos, seguida de la “edad avanzada”, con 34,9%. En el extremo opuesto se encuentra la “violencia”, con 1,6%, siendo la de menor incidencia.

Un aspecto importante que se debe analizar con mayor detalle es la opción “otra causa”, ya que pudiera estar registrando muchas respuestas que pueden mostrar que lo declarado no concuerda con lo que se quiere medir. Por ejemplo, en el dominio “dificultad para hablar, comunicarse o conversar”, por exclusión social y discriminación por hablar lengua indígena, y no por alguna limitación fisiológica; y casos en los que los informantes declararon “dificultades para poner atención o aprender cosas sencillas” por maltrato, violencia doméstica o violencia intrafamiliar, y no por alguna limitación fisiológica.

#### **b) Resultados del Cuestionario de Sesgo**

Se aplicó un cuestionario a las personas que durante el operativo temático se detectó que contaban con una dificultad para realizar algún tipo de limitación en la actividad. Para ello, una vez aplicada la entrevista en la vivienda, se le solicitó al informante la autorización para aplicar la entrevista con la(s) persona(s) objetivo.

Uno de los principales hallazgos de este ejercicio es que en 71,4% de los casos se declaró el mismo grado de dificultad. Por otro lado, con respecto a la causa de la limitación o discapacidad, en el 78,3% de los casos se declaró la misma causa que en el cuestionario temático.

Estos resultados nos llevan a reflexionar que, si bien se podría decir que el grado y la causa de la discapacidad tienen un buen nivel de declaración, hay un valor que indica que se tienen problemas en la captación de la información, y que ello probablemente tiene que ver con la persona que proporciona la información.

#### **c) Resultados del Cuestionario de Observación de la pregunta de discapacidad y causa de la discapacidad**

En el Cuestionario de Observación se captaron de manera conjunta los aspectos a evaluar para las preguntas sobre discapacidad y causa de la discapacidad: lectura textual, reacción de la persona informante, acción del entrevistador, fluidez de la pregunta, hora de inicio y término de las preguntas.

Los resultados muestran que, del total de observaciones realizadas, en el 89,2% se registró que la lectura de la pregunta se hizo de manera textual. Cabe destacar que la lectura no textual de

las preguntas aumentó según el número de informantes. Este patrón corresponde a los comentarios de los entrevistadores y observadores en los que señalan que el informante escucha la pregunta completa para la primera y segunda persona, sin embargo, una vez que identifica el tipo de información que se solicita, el o la informante adelanta información e impide que se le haga la lectura textual para cada uno de los residentes.

No obstante, se debe señalar que en 87,3% de los casos se proporciona la respuesta con seguridad, que solo en el 3% de los casos se solicitó que se repitiera o aclarara la pregunta, y que en el 1,6% de los casos su expresión fue de molestia o incomodidad al escucharla. Adicionalmente, los registros de la observación permitieron identificar que 89,7% de las entrevistas se desarrollaron con fluidez.

Un aspecto importante que se indagó en esta prueba es el tiempo que se empleó en la aplicación de la batería de preguntas. Los resultados mostraron que, en promedio, el tiempo utilizado fue de un minuto por persona, aunque este varía según el número de personas que hay en la vivienda. Dado que según datos del INEGI el promedio de habitantes por vivienda es de 3,7 personas (INEGI, 2015, pág. 103), el tiempo promedio utilizado para estas preguntas sería de 3'50", lo que representa la cuarta parte del tiempo total estimado para la aplicación del cuestionario básico.

## 7. Conclusiones

En el INEGI se han realizado esfuerzos para proporcionar información de interés sobre la población que presenta alguna limitación o discapacidad en la actividad en los censos, por ello para el de 2020 se continúa con el trabajo sobre este tema con objeto de generar información de calidad y oportuna.

Los resultados de la Primera Prueba Temática arrojan que el tiempo promedio de la aplicación de la pregunta como recomienda el Grupo de Washington sería de 3'50", y considerando que el promedio de ocupantes por vivienda en México es de 3.7 personas, ello representa la cuarta parte del tiempo total estimado para la aplicación del cuestionario básico. Esto equivale en términos de costo a aproximadamente 3 mil millones de pesos. Es importante señalar que el presupuesto del próximo censo para el año 2019 tuvo una reducción de una tercera parte, lo cual significa una disminución de mil millones de pesos. Por lo anterior, en la prueba piloto se probó la batería de preguntas utilizadas en el censo de 2010, dando como resultado que el tiempo necesario para aplicar las preguntas en una vivienda promedio fue de menos de un minuto en el cuestionario básico y de alrededor de dos minutos para el ampliado, situación que hace viable su inclusión<sup>79</sup>.

Por otra parte, debe mencionarse que en México se está impulsando la creación de un Registro Nacional de Personas con Discapacidad (RENADI), por lo que es necesario redoblar esfuerzos para su consolidación, ya que dicho registro proporcionaría información específica y a profundidad sobre la población con discapacidad de acuerdo con cada tipo de limitación y causa.

---

<sup>79</sup> Párrafo agregado el 14 de enero de 2019, después de la determinación del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 2018.

El mencionado registro tiene los siguientes objetivos:

- Dar cuenta de las necesidades específicas de la población con discapacidad o limitación en materia de salud.
- Identificar de manera puntual las diferentes limitaciones, un ejemplo de ello es el espectro de la condición autista, ya que la metodología de los censos o encuestas en hogares (no especializadas en el tema de la discapacidad) no permite llegar a este nivel de profundidad por la metodología y el objetivo para la que fueron creadas.
- Disponer de esta información nominal permitirá también hacer seguimientos transversales y longitudinales.
- Tener información actualizada y oportuna para la implementación de políticas públicas enfocadas en este sector específico de la población.
- Dar seguimiento a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), ya que es un tema transversal.

## Bibliografía

- Aguado, A. (1995), *Historia de las Deficiencias*, Madrid, Escuela Libre Editorial, Fundación ONCE.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2014), *Informe regional sobre la medición de la discapacidad. Una mirada a los procedimientos de medición de la discapacidad en América Latina y el Caribe*, Santiago, Grupo de tareas sobre medición de la discapacidad Conferencia Estadística de las Américas [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/36906-informe-regional-la-medicion-la-discapacidad-mirada-procedimientos-medicion-la>.
- Estados Unidos Mexicanos (2008), *Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica*, Diario Oficial de la Federación (DOF), última reforma DOF 25 de junio de 2018, México [en línea] <http://www.snieg.mx/contenidos/espanol/normatividad/marcojuridico/LSNIEG.pdf>.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática) (2018), *Informe de resultados de la Consulta Pública del Censo de Población y Vivienda 2020*, Aguascalientes, México, INEGI.
- \_\_\_\_ (2015) *Principales resultados de la Encuesta Intercensal 2015*, Aguascalientes, México, INEGI.
- \_\_\_\_ (2013a), *Perfil sociodemográfico. Estados Unidos Mexicanos. Censo de Población y Vivienda 2010*, Aguascalientes, México, INEGI [en línea] [http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/censos/poblacion/2010/perfil\\_socio/uem/702825047610\\_1.pdf](http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/censos/poblacion/2010/perfil_socio/uem/702825047610_1.pdf).
- \_\_\_\_ (2013b), *Las personas con discapacidad en México, una visión al 2010*, Aguascalientes, México, INEGI, [en línea] <http://www.beta.inegi.org.mx/app/biblioteca/ficha.html?upc=702825051785>.
- \_\_\_\_ (2011a), *Marco conceptual del Censo de Población y Vivienda 2010*, Aguascalientes, México, INEGI.
- \_\_\_\_ (2011b), *Síntesis Metodológica y Conceptual del Censo de Población y Vivienda 2010*, Aguascalientes, México, INEGI.
- \_\_\_\_ (2010), *Diseño conceptual para la generación de estadística básica*, Aguascalientes, México, INEGI.
- \_\_\_\_ (2004), *Las personas con discapacidad en México: una visión censal*, Aguascalientes, México, INEGI.
- \_\_\_\_ (2001), *Presencia del tema de discapacidad en la información estadística: Marco teórico-metodológico*, Aguascalientes, México, INEGI.
- Mbogoni, M. (2016), "Questions used to identify persons with disabilities: Overview of 2010 census round", Meeting on Disability Measurement and Statistics in Support of 2030 Agenda for Sustainable Development and 2020 World Population and Housing Census Programme, Bridgetown, Barbados, [en línea] <https://unstats.un.org/unsd/demographic-social/meetings/2016/bridgetown--disability-measurement-and-statistics/Session-4/Session%204-1%20-%20UNSD.pdf>.

Naciones Unidas (2017), *Principles and Recommendations for Population and Housing Censuses. Rev. 3*, ST/ESA/STAT/SER.M/67/Rev.3, Department of Economic and Social Affairs, Statistics Division, New York, Publicación de Naciones Unidas.

\_\_\_\_\_ (2010), *Principios y recomendaciones para los censos de población y habitación. Revisión 2*, Serie M No. 67/Rev.2, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Estadística Informes estadísticos, Nueva York.

\_\_\_\_\_ (1998), *Principios y recomendaciones para los censos de población y habitación. Revisión 1*, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Estadística Informes estadísticos, Nueva York.

Schkolnik, S. (2011), "América Latina: la medición de la discapacidad a partir de los censos y fuentes alternativas", *Notas de Población*, N°.92, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

WG (Washington Group on Disability Statistics) (s/f), *The Measurement of Disability. Recommendations for the 2010 Round of Censuses*, Washington D.C. [en línea] [http://www.cdc.gov/nchs/data/washington\\_group/recommendations\\_for\\_disability\\_measurement.pdf](http://www.cdc.gov/nchs/data/washington_group/recommendations_for_disability_measurement.pdf).

## **E. La importancia del modo de formular las preguntas y opciones de respuesta en los censos de población: el caso de la discapacidad**

Alicia Bercovich<sup>80</sup>

### **1. Antecedentes**

La demanda de estadísticas sobre discapacidad aumentó significativamente desde las últimas décadas del siglo pasado. En 1981 se proclamó el Año Internacional de las Personas con Discapacidad, y en 1982 se lanzó el Programa de Acción Mundial para las Personas con Discapacidad. El objetivo común era promover la participación de las personas con discapacidad en todos los aspectos de la vida, con igualdad de oportunidades, y prevenir el inicio y las consecuencias de las discapacidades. Para llevar a cabo el Programa era necesario saber el número de personas con discapacidad en varios dominios, y por tanto se promovió la producción de estadísticas sobre discapacidad y se pidió a las oficinas de estadística que incluyeran el tema en sus censos o encuestas.

En junio de 2001 se celebró en Washington el Seminario Internacional sobre la Medición de la Discapacidad, organizado por las Naciones Unidas, en el cual se recomendó que fueran definidos los principios, cuestionarios estandarizados e indicadores de discapacidad para su uso en los censos. Hubo un amplio acuerdo sobre la necesidad de mediciones de discapacidad basadas en la población total para uso en los países y para comparaciones internacionales. Ello fue necesario porque los datos sobre discapacidad eran escasos y a menudo no comparables internacionalmente, incluso entre países desarrollados.

En dicho seminario se acordó además utilizar el modelo de la Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud (CIF), publicada por la OMS, como marco teórico para el desarrollo de la medición. La CIF es una clasificación que proporciona un estándar para las

<sup>80</sup> Demógrafa, Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade (IETS), Brasil.

estadísticas de salud y discapacidad, ayuda a armonizar enfoques diversos para estimar la prevalencia de discapacidad, sus conceptos y terminologías, para así obtener la comparabilidad internacional de las estadísticas producidas, siempre que atiendan las necesidades de información de cada país (Mbogoni y Synneborn, 2003).

En febrero de 2002, a solicitud de la Asamblea General de las Naciones Unidas, se constituyó el Grupo de Washington sobre Estadísticas de Discapacidad para abordar la urgente necesidad de contar con estadísticas comparables y de calidad en los países. Después de explorar varias posibilidades, la evaluación de la igualdad de oportunidades fue elegida como prioridad para la primera medición general de discapacidad desarrollada por este grupo. Este propósito cumplía con los criterios de relevancia y factibilidad de implementación a nivel nacional (Madans y otros, 2004).

En 2006, con la firma de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD, 2006), el tema se incorporó oficialmente a la agenda de los países. La Convención reafirma el derecho de las personas con discapacidad a vivir en comunidad con las mismas oportunidades que el resto de la población. Adicionalmente, en su artículo 31, solicita el levantamiento de estadísticas sobre discapacidad y otras investigaciones que permitan evaluar la situación con datos útiles y accesibles para todos, pues indica que: "Los Estados Partes recopilarán información adecuada, incluidos datos estadísticos y de investigación, que les permitan formular y aplicar políticas, a fin de dar efecto a la presente Convención".

## **2. Definiciones y criterios de medición**

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en la sección e) de su preámbulo dice:

"e) Reconociendo que la discapacidad es un concepto que evoluciona y que resulta de la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras debidas a la actitud y al entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás";

Asimismo, el segundo párrafo del artículo 1 define:

"Las personas con discapacidad incluyen a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás".

En efecto, el concepto de discapacidad se viene modificando en razón de las innovaciones en el área de salud y la forma en que la sociedad se relaciona con esta parte de la población. Así, el abordaje de la discapacidad evolucionó del modelo médico —que consideraba solamente la patología física y el síntoma asociado que daba origen a una discapacidad— a un sistema que entiende la discapacidad como resultado tanto de la limitación de las funciones y estructuras del cuerpo como de la influencia de factores sociales y ambientales sobre esta limitación, tal como lo definió la OMS en la Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud (OMS, 2001).

Existe más de un enfoque posible para medir la discapacidad, y por lo tanto pueden existir diferentes mediciones para objetivos específicos. No obstante, la medida de la discapacidad general desarrollada para cumplir con el propósito enunciado en la Convención no necesariamente sirve

para otros objetivos, y no proporcionará una evaluación integral de la discapacidad ni identificará al total de las personas con discapacidad. Es más, las limitaciones de los procesos actuales afectarán la capacidad de detectar algunas personas con características relevantes.

### 3. ¿Por qué incluir este tema en el censo?

En diversos países ya existían demandas para la inclusión en el censo de preguntas sobre discapacidad. Siendo una variable poco frecuente, especialmente en los casos de limitaciones más severas, solamente con un censo se puede obtener información tanto a nivel nacional como subnacional (regional, municipal). Estos datos a nivel local son necesarios, por ejemplo, para planear las acciones del sector público.

Cuadro 1

América Latina, América del Norte y el Caribe: cantidad de opciones de respuesta de las preguntas sobre discapacidad por tipo, censos de las décadas de 2000 y 2010

Américas	Año del censo	Selección previa (Screening)	Visión	Audición	Caminar/ subir escaleras	Recordar / Concentrarse / Aprendizaje	Comunicarse	Hacer mandados/diligencias	Cuidar de sí mismo	Función parte superior del cuerpo	Agarrar objetos	Otros	Discapacidad mental/intelectual	Discapacidad física	Impedimentos específicos	Número de preguntas	Número de opciones de respuesta	Prevalencia (%)*
Argentina	2010		2	2		2	2				2					5	2	12,7
Bolivia	2012	2	2	2	2	2	2									5	2	3,4
Brasil	2000		4	4	4								2		4	5	4	14,5
Brasil	2010		4	4	4								2			4	4	23,9
Canada	2006		3	3	3	3	3									5	3	13,7
Chile	2012		2	2	2		2						2	5	5	5	2	16,7
Colombia	2005		2	2	2	2	2		2	2	2	2				9	2	6,4
Costa Rica	2011		2	2	2	2	2			2		2	2			8	2	10,5
Cuba	2012		2	2			2						2	2	2	10	2	5,0
Ecuador	2010	2	2	2		2							2	2		5	2	5,6
Estados Unidos de América	2000		2	2	2	2			2		2		2	2		9	2	19,3
Estados Unidos de América	2010		2	2	2	2		2	2							6	2	18,7
Honduras	2013		2	2	2		2		2	2	2	2				8	2	2,5
México	2010		2	2	2	2	2		2				2			7	2	5,2
Panamá	2000	2	1	1								1	1	1		7	2	1,8
Panamá	2010	2	2	2	2		2			2			2		7	13	2	7,7
Paraguay	2012		5	5	5	5				5			5			6	5	10,7
Peru	2007	2		2	2		2			2	2					6	2	5,2
Peru	2017		2	2	2	2	2						2			6	2	10,4
República Dominicana	2002		2	2			2			2			2	2		9	2	4,6
República Dominicana	2010		2	2	2	2	2			2	2		2	2	2	12	2	11,8
Trinidad y Tobago	2011	2	3	3	3	3	3	2	2		3				2	13	3	4,3
Uruguay	2011		4	4	4	4										4	4	16,3
Venezuela	2011		2	2			2						2		9	9	2	5,3

Fuente: Elaboración propia con base en los censos de las décadas de 2000 y 2010.

\* Para este cuadro se consideró como prevalencia la proporción de personas con al menos un tipo de discapacidad.

En el cuadro 1 se presentan algunas características de las preguntas sobre discapacidad, como ser los tipos de preguntas y el número de opciones de respuesta de cada una de ellas, además de la prevalencia medida a partir de las mismas, para algunos de los países de América que las incluyeron en sus censos. En cada cuestionario se verificó la existencia o no de una pregunta inicial de selección (*screening*), cada una de las preguntas sobre discapacidad, el número de alternativas de respuesta y la estimación de prevalencia de por lo menos una discapacidad en el país.

Al igual que en la década pasada, las estimaciones de prevalencia de discapacidad son muy heterogéneas entre países, así como la formulación la pregunta y el número de opciones de respuesta. Los valores oscilan entre 23,9 % en el caso del Brasil (2010) y 3,4% en el caso del Estado Plurinacional de Bolivia (2012). Algo que cabe resaltar es que, en los censos en que se aplicó la pregunta *screening*, la prevalencia de discapacidad resultó en general más baja.

#### **4. La experiencia del Brasil**

##### **a) Elaboración de las preguntas**

En los censos brasileños de 1872 hasta 1940 se incorporaron preguntas sobre discapacidad basadas en los conceptos de cada época. De 1950 a 1980 no se incluyeron preguntas sobre el tema. La promulgación de la Ley N° 7.853, el 24 de octubre de 1989, conllevó, entre otras, la obligación de incluir en los censos de población preguntas específicas sobre personas con discapacidad.

El primer censo posterior a la entrada en vigencia de la citada ley fue el de 1991, y en su cuestionario —que ya estaba finalizado— se incluyó una única pregunta, obteniéndose una prevalencia de la discapacidad de aproximadamente 1%. Se indagó por la presencia de discapacidad en su nivel más severo, mediante una única pregunta con dos opciones de respuesta: “sí” o “no”. Este porcentaje obtenido generó críticas por parte de los grupos y organizaciones que se preocupaban por los derechos de las personas con discapacidad.

A partir de 1997, en la planificación del censo de 2000, se realizó un trabajo conjunto entre la Coordinación del Comité del Censo Demográfico, el Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) y la Coordinación Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (CORDE) del Ministerio de Justicia, que permitió probar en campo diversos bloques de preguntas, opciones de respuesta y comparar los resultados. Se descubrió que las preguntas que parecían mejor formuladas y más razonables no eran bien interpretadas en campo. Además, se intentó observar la percepción que las personas tenían de las limitaciones provocadas por la discapacidad en su desempeño, en su comportamiento y en su participación social.

Las preguntas a ser formuladas debían privilegiar el estudio de las limitaciones en la actividad o las barreras que impiden la participación en igualdad de condiciones con los demás, como punto de partida para la identificación de las discapacidades y el grado de limitación de las condiciones físicas o mentales relacionadas.

Para llegar a la formulación utilizada se realizaron pruebas cognitivas y pruebas piloto con diferentes conjuntos de preguntas, para elegir aquellas que mejor permitían captar a la población en estudio. Los análisis de los resultados de estas pruebas llevaron a las preguntas aplicadas en el censo de 2000. En parte de las preguntas se utilizó el concepto de limitación de actividades para identificar las discapacidades, mientras otras se refirieron a las funciones y estructuras del cuerpo. El concepto utilizado, incluyendo diversos niveles de limitación de actividades, permitió distinguir

la discapacidad y sus grados de limitación para ver, oír y moverse, y caracterizar a la población con discapacidad en sus aspectos socioeconómicos.

De este manera, el estudio de esta población objetivo se convirtió en una condición necesaria para la definición de acciones específicas adecuadas a la realidad nacional. Las reuniones convocadas en 1998 por la CORDE, el IBGE y los usuarios permitieron relevar las necesidades de información de los diferentes ministerios para definir, planificar e implementar sus acciones y programas. De estas reuniones participaron los Ministerios de Salud, de Educación y de Justicia, entre otros.

Así, se determinó que el primer objetivo debía ser obtener la información básica sobre las personas con discapacidad: quiénes y cuántas son, dónde viven, sus necesidades más importantes, su grado de autonomía, si pueden o no trabajar, su nivel de instrucción etc., lo que orientó a la Coordinación del Comité en la preparación de esta parte del censo de 2000.

Sin embargo, con el censo no se puede enumerar todas a las personas con discapacidad, ya que hay muchos tipos diferentes de discapacidad y es imposible incluir todos ellos (serían necesarias muchas preguntas). Por lo anterior, se eligió el mínimo de dominios con los que se podría conocer la situación de la mayoría de las personas con discapacidad, optándose por incorporar los dominios básicos, es decir, preguntando por el grado de dificultad en la visión, audición, capacidad de desplazamiento, de comunicarse, de comprender y de memorizar. Con esto, grupos más pequeños, no considerados en los dominios elegidos y tan importantes como los otros, tendrían que ser tratados de otro modo y no a través del censo. La pregunta acerca de "otra discapacidad" fue descartada por resultar poco útil para quien precisa dimensionar una política, ya que no se sabe cuáles son las discapacidades que cubre la respuesta.

Las preguntas utilizadas en el censo de 2000 se presentan en la imagen 1.

Imagen 1  
Brasil: preguntas sobre discapacidad, censo de 2000

<b>4.10 - TEM ALGUMA DEFICIÊNCIA MENTAL PERMANENTE QUE LIMITE AS SUAS ATIVIDADES HABITUAIS?</b> (Como trabalhar, ir à escola, brincar, etc.)		<input type="checkbox"/> 1 - SIM	<input type="checkbox"/> 2 - NÃO
<b>4.11 - COMO AVALIA A SUA CAPACIDADE DE ENXERGAR?</b> (Se utiliza óculos ou lentes de contato, faça sua avaliação quando os estiver utilizando)		<input type="checkbox"/> 1 - INCAPAZ <input type="checkbox"/> 2 - GRANDE DIFICULDADE PERMANENTE	<input type="checkbox"/> 3 - ALGUMA DIFICULDADE PERMANENTE <input type="checkbox"/> 4 - NENHUMA DIFICULDADE
<b>4.12 - COMO AVALIA A SUA CAPACIDADE DE OUVIR?</b> (Se utiliza aparelho auditivo, faça sua avaliação quando o estiver utilizando)		<input type="checkbox"/> 1 - INCAPAZ <input type="checkbox"/> 2 - GRANDE DIFICULDADE PERMANENTE	<input type="checkbox"/> 3 - ALGUMA DIFICULDADE PERMANENTE <input type="checkbox"/> 4 - NENHUMA DIFICULDADE
<b>4.13 - COMO AVALIA A SUA CAPACIDADE DE CAMINHAR/SUBIR ESCADAS?</b> (Se utiliza prótese, bengala ou aparelho auxiliar, faça sua avaliação quando o estiver utilizando)		<input type="checkbox"/> 1 - INCAPAZ <input type="checkbox"/> 2 - GRANDE DIFICULDADE PERMANENTE	<input type="checkbox"/> 3 - ALGUMA DIFICULDADE PERMANENTE <input type="checkbox"/> 4 - NENHUMA DIFICULDADE
<b>4.14 - TEM ALGUMA DAS SEGUINTE DEFICIÊNCIAS:</b> (Assinale somente uma alternativa, priorizando a ordem apresentada)		<input type="checkbox"/> 1 - PARALISIA PERMANENTE TOTAL <input type="checkbox"/> 2 - PARALISIA PERMANENTE DAS PERNAS <input type="checkbox"/> 3 - PARALISIA PERMANENTE DE UM DOS LADOS DO CORPO	<input type="checkbox"/> 4 - FALTA DE PERNA, BRAÇO, MÃO, PÉ OU DEDO POLEGAR <input type="checkbox"/> 5 - NENHUMA DAS ENUMERADAS



Siga quesito 4.15

Fuente: Cuestionario del censo del Brasil de 2000.

Se observa que en el censo de 2000 se utilizaron cuatro preguntas con cuatro opciones de respuesta cada una. Una de las características más notorias de los dominios elegidos es que no se intenta abordar todo tipo de discapacidades, sino que se concentra en cinco. La razón es que, como ya se mencionó, es imposible preguntar por todos los tipos de discapacidad, particularmente en el contexto de un censo, donde cada pregunta adicional tiene un alto costo asociado. En consecuencia, solo las discapacidades más recurrentes fueron seleccionadas, para así cubrir a la mayoría de las personas con discapacidad: visión, audición, movilidad y discapacidad mental/intelectual fueron seleccionados por primera vez para el censo de 2000 (IBGE, 1998).

Algunos censos y encuestas incluyen una pregunta de selección inicial para saber si hay alguien en el hogar con una discapacidad, y si la respuesta es negativa no se consulta por discapacidad en ese hogar. Si es afirmativa, se marca la persona identificada, y las preguntas se formulan solamente a esta persona, sin embargo esta práctica no es recomendable.

En 1998, al analizar las pruebas cognitivas previas al censo de 2000, el equipo del Comité del Censo descubrió que al hacer una primera pregunta de selección (*screening*) sobre la existencia de alguna persona con discapacidad en el hogar, para después aplicar las preguntas solo a la persona identificada, se perdía información. Al continuar con el cuestionario y formular las preguntas a cada persona se detectaba la existencia de discapacidad en miembros de hogares donde la respuesta a la pregunta *screening* había sido negativa. En consecuencia, en dicho censo se incluyeron cinco preguntas sobre discapacidad, evitando la pregunta de selección (Bercovich, 2006). Más tarde, a través de pruebas cognitivas, Miller (2011) observó el mismo fenómeno, por lo que el formato propuesto anteriormente, sin una pregunta de selección, detecta a personas con discapacidad que de otra manera pasarían desapercibidas.

Cabe también destacar la importancia de tener exactamente cuatro opciones de respuesta para cada pregunta. En las pruebas cognitivas de la década 1990 se observó que, con solo dos opciones de respuesta, los entrevistados respondieron de un modo más aleatorio, con menos precisión: algunos casos figuraban como con discapacidad a pesar de que las manifestaciones de su discapacidad eran leves, y viceversa. Con cuatro opciones fue más fácil para los encuestados identificar su condición. Parafraseando a Mortara cuando se trataba de la clasificación de "raza" en el Brasil, "aun sabiendo la subjetividad de las respuestas y la fragilidad de los límites fronterizos entre ellas, la mayoría de las personas en cada categoría se identificarán correctamente" (Mortara, 1950). De este modo, se facilita al entrevistado elegir la respuesta más adecuada.

En las pruebas piloto de 1998 y el censo experimental de 1999 este conjunto de preguntas y sus resultados fueron aceptados por el grupo de trabajo. Para el censo de 2000 se hizo un esfuerzo especial en la capacitación de los censistas para la formulación de estas preguntas. También se llevó a cabo una fuerte campaña de sensibilización a la población sobre la importancia de estas preguntas y su utilidad para generar información útil para planear recursos y políticas eficientes.

Cruzando los resultados obtenidos sobre discapacidad en el censo de 2000 con las características socioeconómicas de esta población se puede observar la correlación entre el tipo de discapacidad y la inclusión en el sistema educativo o en el mercado de trabajo. La tasa de prevalencia calculada fue de 14,5%, valor coherente con la estructura etaria de la población brasileña en 2000.

La primera reunión del Grupo de Washington, realizada en 2002 en Washington, observó los resultados del Brasil en 2000. Estos mostraron que las preguntas elegidas en el trabajo conjunto con el Ministerio de Justicia habían logrado recolectar, con nuevas dimensiones, los datos que se buscaban.

Los conceptos utilizados en el censo de 2000 eran compatibles con la International Classification of Functioning, Disability and Health (ICF) (WHO, 2001). Esta clasificación fue traducida oficialmente al portugués por profesionales del Centro Colaborador de la OMS para la Familia de Clasificaciones Internacionales de la Facultad de Salud Pública de la Universidad de Sao Paulo. Nótese que el censo de 2000 se levantó antes de la publicación de la ICF.

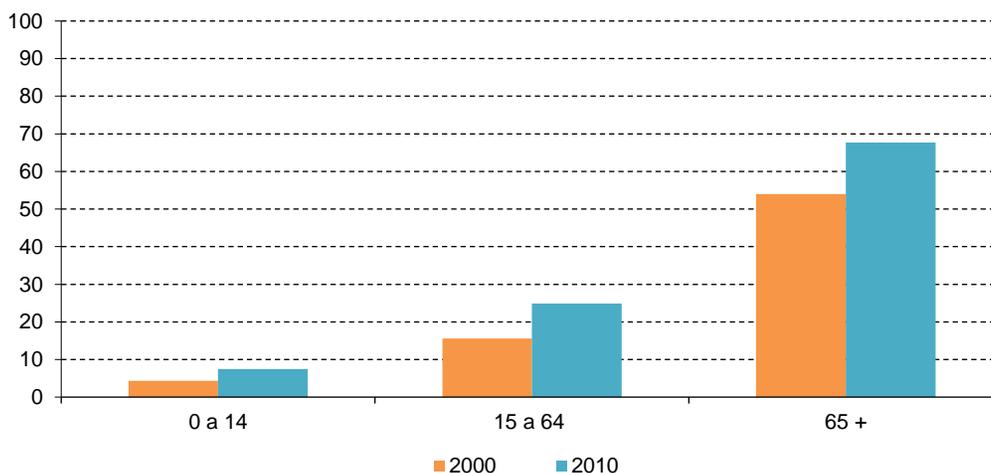
Al mismo tiempo que se analizaban los resultados del censo de 2000, y se planeaba el siguiente, seis países latinoamericanos realizaban un esfuerzo para armonizar un conjunto de variables comunes, sus conceptos, definiciones y clasificaciones para los censos de la ronda 2010. Una de las variables elegidas fue discapacidad. En el texto se detallan las pruebas piloto conjuntas realizadas y sus resultados.

### b) Análisis de resultados

Los resultados del Censo Demográfico 2010 mostraron un considerable aumento de la tasa de prevalencia de personas con al menos una discapacidad (23,9%) con respecto al de 2000, y esto era de esperarse, aunque tal vez con menos intensidad.

Al separar por tipo de discapacidad, la proporción de personas con discapacidad visual fue la que más aumentó. Al analizar la proporción de personas con al menos una discapacidad según grupos de edad se observa que, de los niños de 0 a 14 años de edad, el 4,3% y 7,5% de ellos presentaba al menos un tipo de discapacidad en 2000 y 2010, respectivamente. Esta proporción pasa al 15,6% y 24,9% en las personas en edad activa (15 a 64 años), y en el caso de las personas de 65 o más años, más de la mitad declaró tener por lo menos una discapacidad en los dos últimos censos (véase gráfico 1). El aumento de la proporción de personas con discapacidad va en directa relación con la edad, y es consecuencia del aumento de limitaciones para realizar actividades en las edades más avanzadas.

Gráfico 1  
Brasil: prevalencia de por lo menos una discapacidad por grandes grupos de edad, 2000 y 2010  
(En porcentajes)

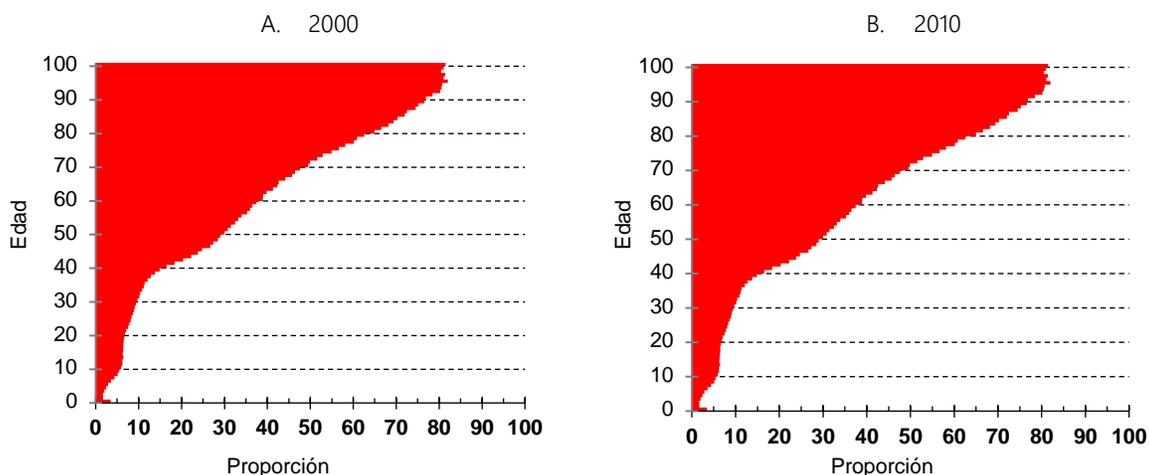


Fuente: Elaboración propia con base en los censos del Brasil de 2000 y 2010.

Como la mortalidad masculina es mayor que la femenina para todos los grupos de edad, un importante contingente de la población con discapacidad de 65 o más años está compuesta por mujeres.

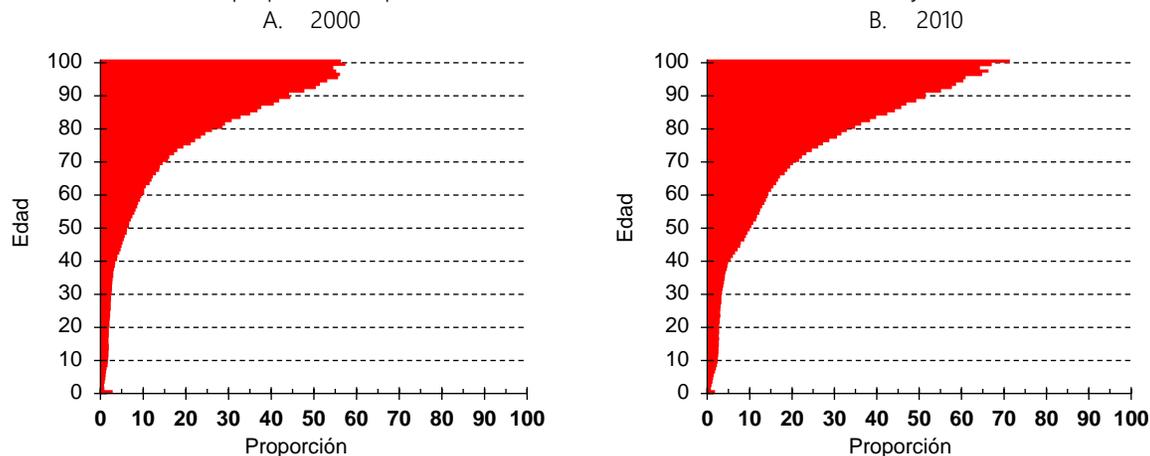
Al analizar la proporción de personas por edades simples con al menos una discapacidad (véase el gráfico 2) pueden observarse dos puntos de inflexión o edades en que aumenta con más intensidad tanto en 2000 como en 2010: el primero alrededor de los 10 años y el segundo a partir de los 40. El primer punto de inflexión está relacionado con la entrada de los niños en el sistema escolar, debido al aumento de la percepción de algunas discapacidades por la dificultad para realizar actividades escolares. Ya a partir de los 40 años está relacionado con el envejecimiento, debido a la creciente dificultad para ver, oír y moverse, y también a las secuelas de distintas dolencias que aparecen en esa época, como ser las secuelas de problemas cardiovasculares (véanse los gráficos 2.A y 2.B).

Gráfico 2  
Brasil: proporción de personas con al menos una discapacidad por edad simple, 2000 y 2010  
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con base en los censos del Brasil de 2000 y 2010, procesados por Ari Silva en REDATAM.

Gráfico 3  
Brasil: proporción de personas con al menos una limitación severa, 2000 y 2010



Fuente: Elaboración propia con base en los censos del Brasil de 2000 y 2010, procesados por Ari Silva en REDATAM.

Restringiendo el análisis a la proporción de personas con al menos una limitación severa, se observan también estructuras similares entre 2000 y 2010, con un aumento moderado de esta proporción (véanse los gráficos 3.A y 3.B).

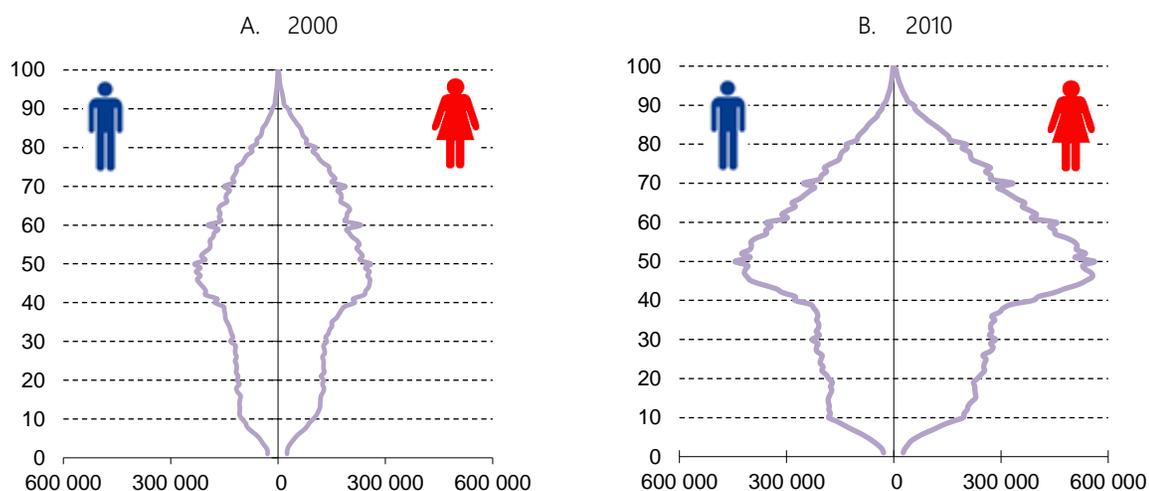
### c) Composición por edad y sexo

Al observar las pirámides de población del total de personas con al menos un tipo de discapacidad para 2000 y 2010 (véase gráfico 4) se constata que el mayor número absoluto de personas con discapacidad se encuentra en la población de 40 a 60 años de edad (especialmente en la femenina). También en este grupo etario predominan las personas con al menos alguna dificultad para ver, siendo de hecho el más numeroso.

En el caso de dificultades auditivas o de movilidad los grupos más numerosos son los de personas de 60 a 69 años de edad. Según los resultados mostrados, la proporción de personas con discapacidad aumenta con la edad, y estas cifras indican que deben ser incluidos en las políticas públicas.

Gráfico 4

Brasil: estructura por edad y sexo de las personas con al menos un tipo de discapacidad, censos de 2000 y 2010

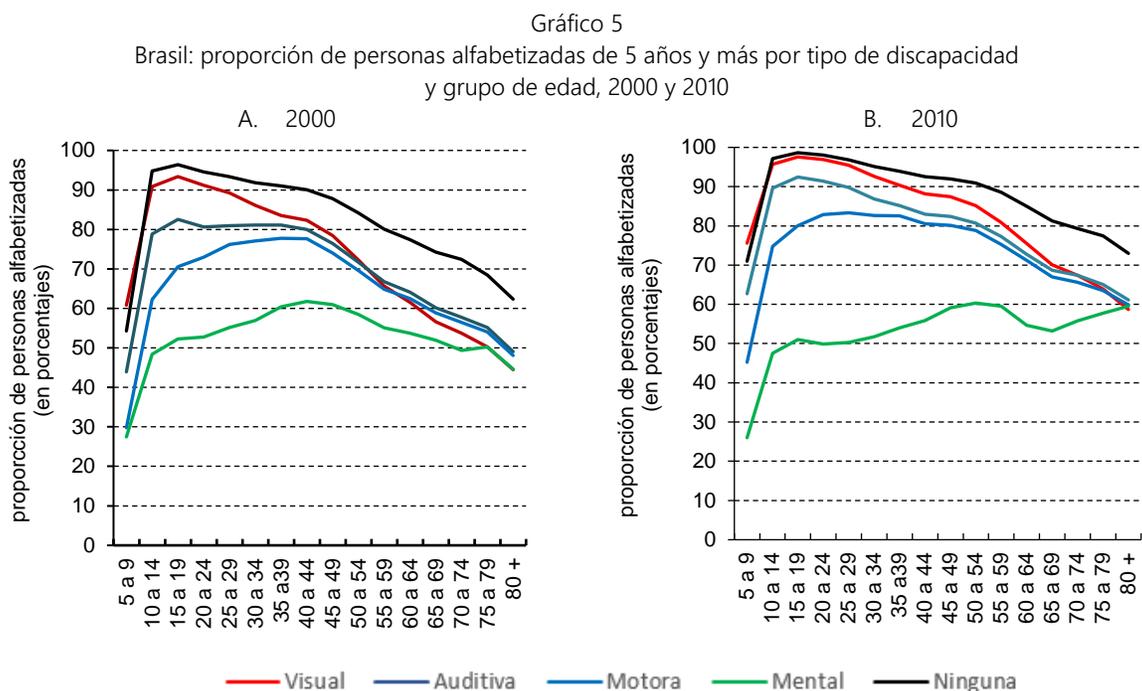


Fuente: Elaboración propia con base en los censos del Brasil de 2000 y 2010, procesados por Ari Silva en REDATAM.

### d) Alfabetización

Al considerar las tasas de alfabetización por grupos de edad y tipo de discapacidad puede observarse que las limitaciones mental y motora están relacionadas con menores tasas de alfabetización, tanto en 2000 como en 2010 (véanse los gráficos 5A y 5B).

Las personas con al menos alguna dificultad para ver son las que presentan tasas de alfabetización mayores y más parecidas a las que no poseían ninguna de las discapacidades investigadas en 2000 y 2010. Se observa además que las personas con discapacidad mental son las que presentan mayor proporción de personas analfabetas en ambos años censales. Es importante destacar que el orden de los tipos de discapacidad que más afectan se mantiene entre 2000 y 2010 (véanse los gráficos 5A y 5B).



Fuente: Elaboración propia con base en los censos del Brasil de 2000 y 2010.

### e) Frecuencia escolar

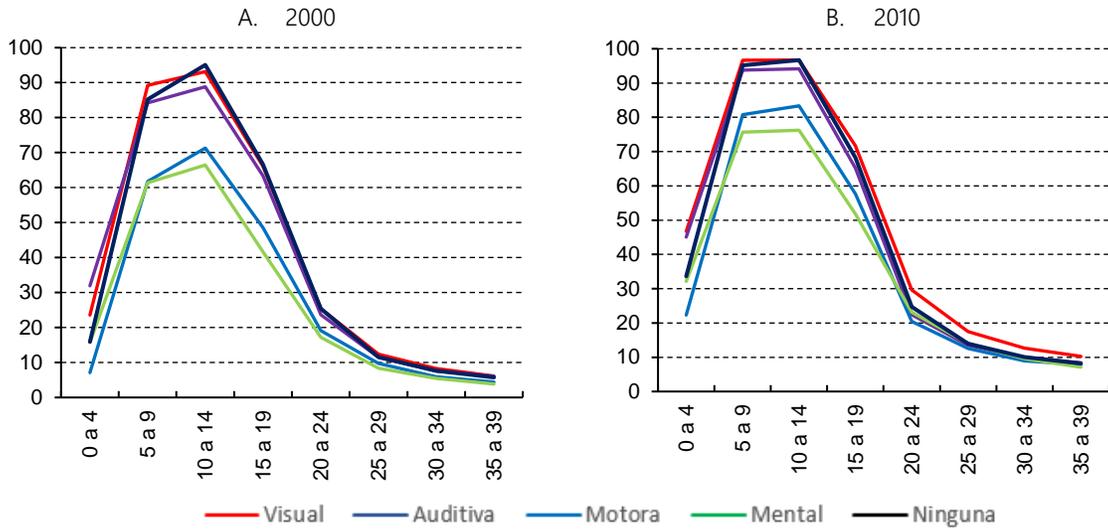
El hecho de tener al menos una discapacidad reduce la tasa de escolarización en la etapa en que esta es obligatoria por ley. La tasa de escolarización de los niños de 7 a 14 años de edad con discapacidad es de 88,6%, seis puntos porcentuales por debajo de la tasa de escolarización del total de los niños en este grupo etario (94,5%). Esta misma tendencia se observa para la mayoría de las regiones, y la diferencia entre las tasas es de la misma magnitud que la diferencia para el total del país.

Una proporción significativa de los niños con discapacidad asiste a las clases de enseñanza regular, y solo una parte de ellos es considerada con necesidades especiales y recibe atención complementaria o está matriculada en la educación especial. Existen evidencias de que los niños con discapacidad aprenden mejor cuando frecuentan escuelas regulares en su propia comunidad. Diversos estudios y varias organizaciones internacionales, como UNESCO y OCDE, han constatado que la educación inclusiva es el mejor camino para educar estudiantes con necesidades especiales (Porter, 2001). Por supuesto que no es suficiente matricular a parte de los niños con discapacidad en la enseñanza regular, es necesario que los educadores estén preparados para incluir efectivamente a estos estudiantes en el sistema.

En los gráficos 6.A y 6.B puede observarse que la escolaridad aumentó entre 2000 y 2010 para todos los tipos de discapacidad, que el orden entre ellas se mantiene y las distancias entre ellas disminuyeron.

En el caso de los niños de 7 a 14 años se puede observar que, tanto en 2000 como en 2010, las responsables de las menores tasas de escolarización son la discapacidad motora y mental permanente, y que los niños con limitación visual son menos afectados en su asistencia a la escuela. El orden de los dominios se mantiene entre 2000 y 2010, mostrando una vez más la compatibilidad entre ambos censos.

Gráfico 6  
 Brasil: proporción de niños y jóvenes que asisten a guardería o escuela por grupo de edad y tipo de discapacidad, 2000 y 2010  
 (En porcentajes)

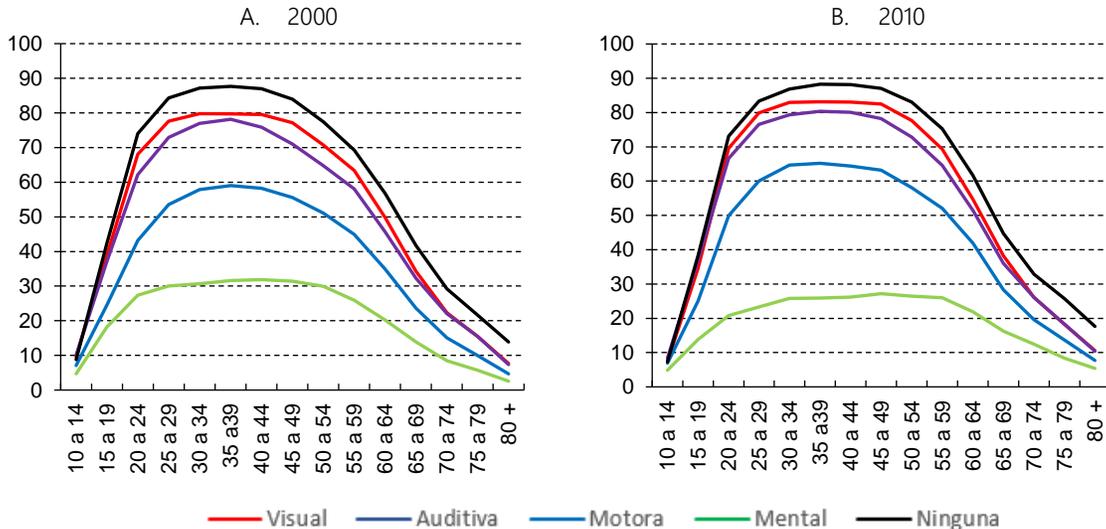


Fuente: Elaboración propia con base en los censos del Brasil de 2000 y 2010.

**f) Características socioeconómicas**

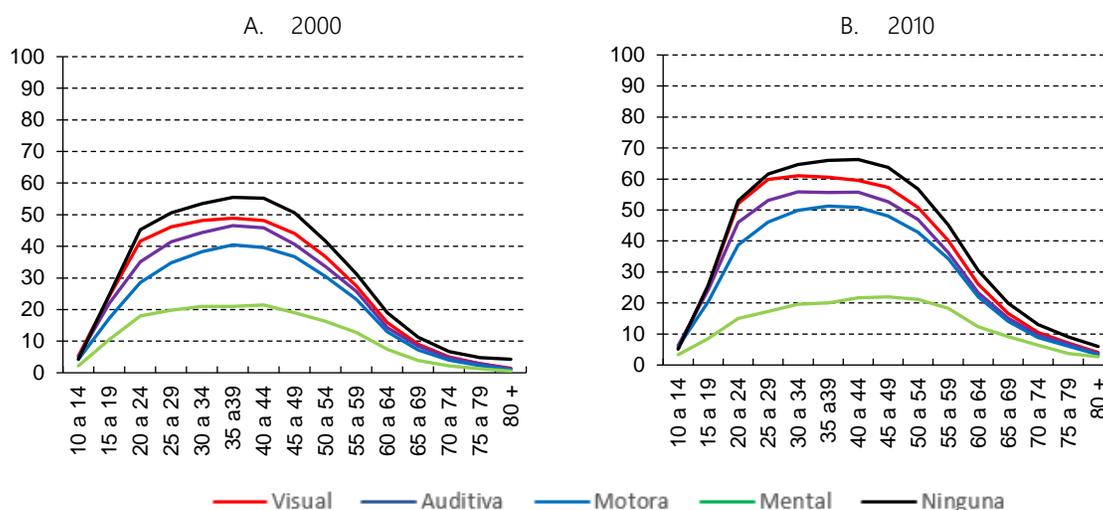
Las mismas tendencias y relaciones existentes entre el nivel de instrucción y discapacidad se observan entre las tasas de actividad y ocupación de las personas con discapacidad. En este caso es obligatorio separar por sexo estas mediciones, ya que el nivel de actividad es muy diferente. En los gráficos 7 y 8 se pueden observar las tasas de ocupación de las personas según tipo de discapacidad y sexo.

Gráfico 7  
 Brasil: proporción de hombres ocupados por tipo de discapacidad, 2000 y 2010



Fuente: Elaboración propia con base en los censos del Brasil de 2000 y 2010.

Gráfico 8  
Brasil: proporción de mujeres ocupadas por tipo de discapacidad, 2000 y 2010  
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con base en los censos del Brasil de 2000 y 2010.

La limitación mental permanente era la que más afectaba la tasa de ocupación en 2000 y 2010, seguida por la motora, y los que menos afectaron fueron los problemas visuales o auditivos. La tasa de ocupación masculina, que normalmente es cercana al 90% en las edades jóvenes, no supera el 40% para personas con discapacidad mental en los mismos grupos de edad.

Se puede apreciar que sigue siendo considerable la diferencia entre hombres y mujeres, a pesar del gran aumento de la participación femenina durante la década. Este aumento de la tasa de ocupación femenina entre 2000 y 2010 se da para personas con todo tipo de discapacidad, con excepción de la mental/intelectual, que permanece al mismo nivel que en la década anterior.

### g) Prueba Piloto Conjunta del Censo del Mercosur

A partir de la experiencia de los censos de la década del 2000, seis países latinoamericanos hicieron un esfuerzo para armonizar un conjunto de variables comunes, sus conceptos, definiciones y clasificaciones. También se trató de armonizar la metodología censal, desde las fases iniciales de trabajo a la difusión de los resultados, en los casos en que fuese posible.

Las pruebas cognitivas y piloto fueron útiles para la reformulación de las preguntas del último censo. Los objetivos del proyecto común eran, entre otros, la ampliación de la cooperación horizontal entre los países en la ejecución, uso y difusión de datos censales y compilación de estadísticas socioeconómicas comparables.

Para la década de 2010 los países concordaron en incluir la armonización de tres nuevos temas. Los temas fueron seleccionados con base en la demanda de los usuarios y la relevancia para los países participantes: personas con discapacidad, migración internacional y pueblos indígenas.

La Argentina, el Brasil, el Paraguay y el Uruguay llevaron a cabo varias pruebas piloto conjuntas sobre estos temas como parte del proyecto armonizado del Censo Común del Mercosur. Las pruebas de discapacidad y de migración se llevaron a cabo en la triple frontera entre la Argentina, el Brasil y el Paraguay en 2006 y 2007, respectivamente. El Uruguay también realizó la prueba en 2008.

Las pruebas sobre población indígena se llevaron a cabo en comunidades indígenas pertenecientes a un mismo grupo étnico en ambos lados de la frontera entre el Paraguay y el Brasil. El objetivo estratégico era, además de obtener datos estadísticos comparables, optimizar los recursos metodológicos, humanos y tecnológicos de los países para que todos los censos se llevaran a cabo de manera armonizada. Así, el proyecto contribuyó a la obtención de apoyo institucional para llevar a cabo los censos lo más próximo posible al año 2000, y facilitó la cooperación horizontal potencializando el apoyo técnico internacional.

Los observadores no participantes de las oficinas de estadística de casi todos los países sudamericanos y México acompañaron durante el trabajo de campo. También los expertos en estadísticas de discapacidad de organismos internacionales se integraron al equipo de observadores. Después del trabajo de campo, los observadores participaron de talleres de evaluación para discutir sus observaciones.

En el caso de discapacidad, los tres países (la Argentina, el Brasil, el Paraguay) probaron el conjunto abreviado de preguntas propuesto por el Grupo de Washington sobre Estadísticas de Discapacidad (WG, por su sigla en inglés). Todos ellos habían llevado a cabo anteriormente pruebas cognitivas del conjunto abreviado de preguntas.

Los informes realizados por los observadores no solo discutieron conceptos y definiciones que en la práctica se han operado de diferentes maneras, sino que también resaltaron problemas en el diseño de los cuestionarios censales para aquellos que no estaban familiarizados con las prácticas de los otros países. Algunos observadores consideraron que los "estilos" de enfoque y las técnicas de intervención que normalmente se hacen en un país podían ser más naturales y lógicos que los adoptados en sus propios países. En este sentido, la prueba piloto conjunta resultó ser una experiencia más rica y productiva de lo que originalmente se había previsto.

Los tres países presentaron informes con análisis similares de los datos, lo que permitió comparar los resultados entre ellos. Estos análisis fueron discutidos con el Grupo de Washington, y se observó que los mismos conceptos, definiciones y clasificaciones utilizados fueron a veces "interpretados" en campo de modo diferente. Se solicitó a los observadores incluir en sus informes todas las instancias en que las distintas interpretaciones generaron diferencias sustanciales en los conceptos, y el análisis de estas divergencias mostró la necesidad de una especificación más detallada de las definiciones en los manuales de capacitación de censistas y supervisores (DGEEC, 2007; INDEC, 2007).

Como las preguntas del conjunto abreviado eran pocas y muy generales, se consideró que quizá un conjunto de preguntas más detallado pudo haber presentado una imagen más real del nivel de funcionamiento de las personas. Es así que se compararon las respuestas del conjunto abreviado de preguntas con las del conjunto ampliado, para ver si las preguntas realizadas eran suficientes para identificar a las personas con discapacidad (Mont, 2005).

La imagen 2 muestra, como ejemplo, el cuestionario utilizado en el caso de la visión (preguntas análogas se incluyeron para los otros dominios). En ella se advierte que el conjunto reducido de preguntas se ubica a continuación de las preguntas sobre sexo y edad, después se intercalan las preguntas que se incluyeron en los tres censos (sobre educación, movilidad, trabajo, etc.) y finalmente las preguntas más detalladas que podrían caracterizar mejor las personas según tipo de discapacidad.

Imagen 2  
**Brasil, Argentina y Paraguay: cuestionario I prueba piloto conjunta, censo de 2010**

 <p><b>CENSO DEMOGRÁFICO 2010</b>  <b>I Prova Piloto Conjunta - Brasil, Argentina e Paraguai</b></p>		<p align="center"><b>IDENTIFICAÇÃO DO QUESTIONÁRIO</b></p>	
<p>01 NÚMERO DO QUESTIONÁRIO</p>		<p>02 UF</p>	
<p>03 MUNICÍPIO</p>		<p>04 SUBDISTRITO</p>	
<p>2.03 - Qual o mês e o ano do seu nascimento?</p> <p>Mês: [ ] [ ] Ano: [ ] [ ] [ ] [ ]</p>		<p>2.04 - Qual era a sua idade em 01 de novembro de 2006?</p> <p>1 ano ou mais: [ ] [ ] [ ] [ ] Em meses: [ ] [ ]</p>	
<p>2.05 - Tem dificuldade de enxergar, mesmo usando óculos ou lentes de contato?</p> <p>1 <input type="checkbox"/> Não consegue de modo algum <i>com netas at all</i> 4 <input type="checkbox"/> Não, nenhuma dificuldade</p> <p>2 <input type="checkbox"/> Sim, muita dificuldade 9 <input type="checkbox"/> Não respondeu/não sabe</p> <p>3 <input type="checkbox"/> Sim, alguma dificuldade</p>		<p>2.06 - Tem dificuldade de ouvir, mesmo usando aparelho auditivo?</p> <p>1 <input type="checkbox"/> Não consegue de modo algum 4 <input type="checkbox"/> Não, nenhuma dificuldade</p> <p>2 <input type="checkbox"/> Sim, muita dificuldade 9 <input type="checkbox"/> Não respondeu/não sabe</p> <p>3 <input type="checkbox"/> Sim, alguma dificuldade</p>	
<p>2.07 - Tem dificuldade de caminhar ou subir degraus?</p> <p>1 <input type="checkbox"/> Não consegue de modo algum 4 <input type="checkbox"/> Não, nenhuma dificuldade</p> <p>2 <input type="checkbox"/> Sim, muita dificuldade 9 <input type="checkbox"/> Não respondeu/não sabe</p> <p>3 <input type="checkbox"/> Sim, alguma dificuldade</p>		<p>2.08 - Tem dificuldade de se lembrar de algo ou de se concentrar?</p> <p>1 <input type="checkbox"/> Não consegue de modo algum 4 <input type="checkbox"/> Não, nenhuma dificuldade</p> <p>2 <input type="checkbox"/> Sim, muita dificuldade 9 <input type="checkbox"/> Não respondeu/não sabe</p> <p>3 <input type="checkbox"/> Sim, alguma dificuldade</p>	
<p>2.09 - Tem dificuldade de cuidar de si mesmo, como, por exemplo, se vestir ou tomar banho?</p> <p>1 <input type="checkbox"/> Não consegue de modo algum 4 <input type="checkbox"/> Não, nenhuma dificuldade</p> <p>2 <input type="checkbox"/> Sim, muita dificuldade 9 <input type="checkbox"/> Não respondeu/não sabe</p> <p>3 <input type="checkbox"/> Sim, alguma dificuldade</p>		<p>2.10 - Por alguma condição de saúde física, mental ou emocional, tem dificuldade de se comunicar, como, por exemplo, entender os outros ou ser entendido pelos outros?</p> <p>1 <input type="checkbox"/> Não consegue de modo algum 4 <input type="checkbox"/> Não, nenhuma dificuldade</p> <p>2 <input type="checkbox"/> Sim, muita dificuldade 9 <input type="checkbox"/> Não respondeu/não sabe</p> <p>3 <input type="checkbox"/> Sim, alguma dificuldade</p>	
<p>2.11 - Qual é o seu país de nascimento?</p> <p>1 <input type="checkbox"/> Brasil 4 <input type="checkbox"/> Chile 7 <input type="checkbox"/> Outro país</p> <p>2 <input type="checkbox"/> Argentina 5 <input type="checkbox"/> Paraguai 9 <input type="checkbox"/> Ignorado</p> <p>3 <input type="checkbox"/> Bolívia 6 <input type="checkbox"/> Uruguai</p>		<p>2.15 - Qual é a espécie do curso mais elevado concluído?</p> <p>1 <input type="checkbox"/> Superior. Especifique: [ ] [ ] [ ] [ ] [ ] [ ] [ ] [ ] [ ] [ ]</p> <p>2 <input type="checkbox"/> Não Superior 3 <input type="checkbox"/> Nenhum</p>	
<p>2.16 - Usa óculos ou lentes de contato?</p> <p>1 <input type="checkbox"/> Sim → siga quesito 2.17 9 <input type="checkbox"/> Não respondeu/não sabe</p> <p>2 <input type="checkbox"/> Não → passe para o quesito 2.19</p>		<p>2.17 - Com os óculos ou lentes de contato, tem dificuldade de enxergar e reconhecer uma pessoa do outro lado da rua (aproximadamente 7 metros)?</p> <p>1 <input type="checkbox"/> Não consegue de modo algum 4 <input type="checkbox"/> Não, nenhuma dificuldade</p> <p>2 <input type="checkbox"/> Sim, muita dificuldade 9 <input type="checkbox"/> Não respondeu/não sabe</p> <p>3 <input type="checkbox"/> Sim, alguma dificuldade</p>	
<p>2.18 - Com óculos ou lentes de contato, tem dificuldade de enxergar o que está impresso em um mapa, jornal ou livro?</p> <p>1 <input type="checkbox"/> Não consegue de modo algum 4 <input type="checkbox"/> Não, nenhuma dificuldade</p> <p>2 <input type="checkbox"/> Sim, muita dificuldade 9 <input type="checkbox"/> Não respondeu/não sabe</p> <p>3 <input type="checkbox"/> Sim, alguma dificuldade</p> <p align="center"><b>passo para o quesito 2.21</b></p>		<p>2.19 - Tem dificuldade de enxergar e reconhecer uma pessoa do outro lado da rua (aproximadamente 7 metros)?</p> <p>1 <input type="checkbox"/> Não consegue de modo algum 4 <input type="checkbox"/> Não, nenhuma dificuldade</p> <p>2 <input type="checkbox"/> Sim, muita dificuldade 9 <input type="checkbox"/> Não respondeu/não sabe</p> <p>3 <input type="checkbox"/> Sim, alguma dificuldade</p>	
<p>2.20 - Tem dificuldade de enxergar o que está impresso em um mapa, jornal ou livro?</p> <p>1 <input type="checkbox"/> Não consegue de modo algum 4 <input type="checkbox"/> Não, nenhuma dificuldade</p> <p>2 <input type="checkbox"/> Sim, muita dificuldade 9 <input type="checkbox"/> Não respondeu/não sabe</p> <p>3 <input type="checkbox"/> Sim, alguma dificuldade</p>			

Fuente: Cuestionario de la I Prueba Piloto Conjunta (Brasil, Argentina y Paraguay), 2006.

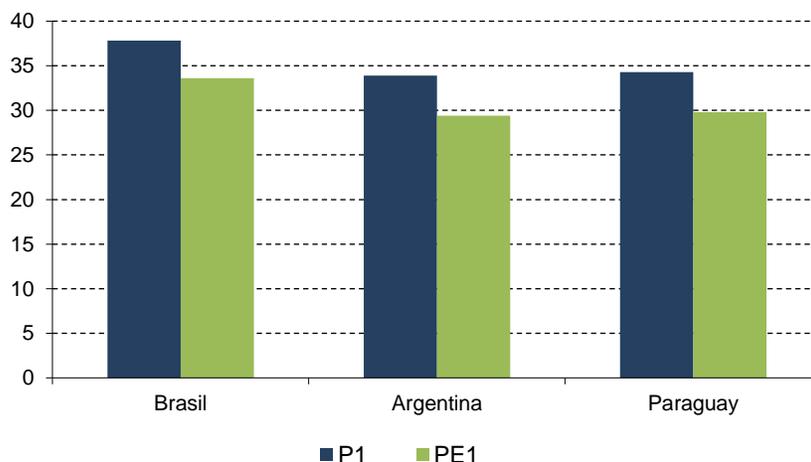
Las respuestas fueron analizadas para ver posibles diferencias en la identificación de las personas con discapacidad de acuerdo con las diversas formas de preguntar. Los gráficos 9, 10 y 11 muestran, para los tres países, la comparación entre el porcentaje de personas con discapacidad resultante de los conjuntos abreviado y ampliado de preguntas sobre limitaciones, donde:

- P es la proporción de personas con al menos una discapacidad (prevalencia) medida según el conjunto breve de preguntas
- PE es la prevalencia medida por las respuestas al conjunto ampliado de preguntas
- Los números 1, 2 o 3 identifican el grado de limitación: 1 si la respuesta es alguna dificultad, mucha dificultad, o no puede hacerlo en al menos un dominio; 2 si la respuesta es mucha dificultad o no puede hacerlo en al menos un dominio; y 3 si la respuesta es que no puede hacerlo en al menos un dominio
- PE1, PE2 y PE3 representan los mismos grados de limitación para las preguntas del conjunto ampliado

Como puede observarse en el gráfico 9, el considerar como persona con discapacidad a aquella que responde alguna de las tres alternativas de gradualidad en el conjunto abreviado de preguntas (P1) permite captar un mayor número de personas en comparación con el conjunto ampliado (PE1). En dicho gráfico puede apreciarse además que la proporción de personas con al menos una discapacidad fue mayor en el Brasil que en los otros dos países.

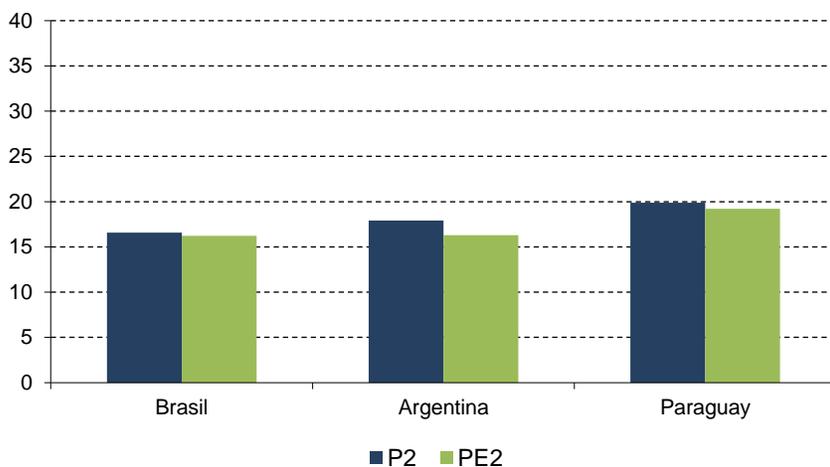
Si se considera el mayor grado de limitación, las preguntas del conjunto ampliado permitirían una mejor captación del número de personas con discapacidad (PE3), tal como se observa en el gráfico 11, en el cual además se advierte que el Paraguay tuvo mayor proporción de personas en esta categoría (PE).

Gráfico 9  
Brasil, Argentina y Paraguay: índice de prevalencia P1 vs. PE1, 2007  
(En porcentajes)



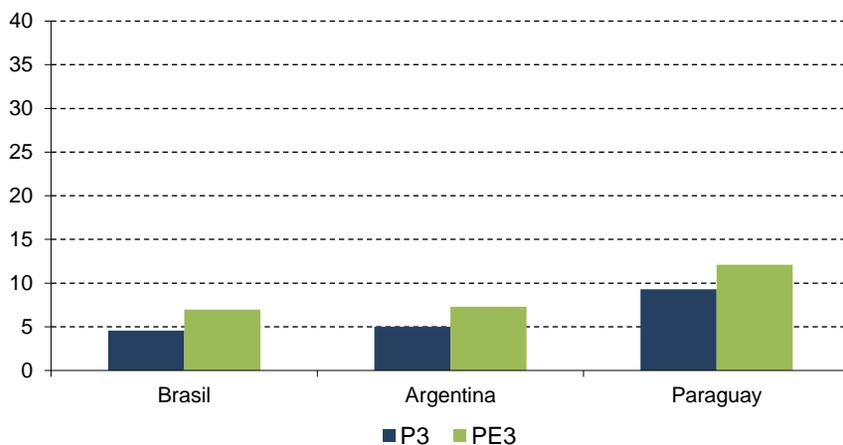
Fuente: IBGE (2007), INDEC (2007) y DGEEC (2007).

Gráfico 10  
 Brasil, Argentina y Paraguay: índice de prevalencia P2 vs. PE2, 2007  
 (En porcentajes)



Fuente: IBGE (2007), INDEC (2007) y DGEEC (2007).

Gráfico 11  
 Brasil, Argentina y Paraguay: índice de prevalencia P3 vs. PE3, 2007  
 (En porcentajes)



Fuente: IBGE (2007), INDEC (2007) y DGEEC (2007).

El mismo análisis fue realizado por dominio, y para los dominios centrales (visión, audición, movilidad) fue posible hacer una identificación de las personas con discapacidad a través del conjunto abreviado de preguntas. Las siglas para cada dominio fueron D1, D2 y D3, y las correspondientes del conjunto ampliado fueron ED1, ED2 y ED3. Las siglas D0, D1, D2 y D3 representan a las personas según grado de limitación, simbolizando D1 a aquellas que respondieron tener por lo menos alguna dificultad en algún dominio. Análogamente se definen D2 y D3, de acuerdo con el grado de dificultad. D0 corresponde a las personas sin dificultad en los dominios investigados. Por lo tanto, para el dominio analizado, D1 es la definición más amplia de discapacidad y D3 la más estricta.

Como ejemplo, se presentan en los cuadros 4 y 5 las matrices de correlación entre los conjuntos abreviado y ampliado de preguntas correspondientes a los dominios de visión y cuidados personales. Este último dominio mostró una correlación importante en el caso brasileño, pero fue eliminado en la fase de disminución del número de preguntas del censo de 2010.

Cuadro 4  
**Brasil, Argentina y Paraguay: matriz de correlación por país del dominio “visual”, 2006**

Preguntas básicas	Preguntas extendidas											
	Brasil				Argentina				Paraguay			
	ED0	ED1	ED2	ED3	ED0	ED1	ED2	ED3	ED0	ED1	ED2	ED3
D0	0,65	-0,65	-0,46	-0,17	0,59	-0,59	-0,45	-0,19	0,29	-0,29	-0,15	-0,03
D1	-0,65	0,65	0,46	0,17	-0,59	0,59	0,45	0,19	-0,29	0,29	0,15	0,03
D2	-0,45	0,45	0,54	0,23	-0,46	0,46	0,60	0,30	-0,14	0,14	0,15	0,05
D3	-0,01	0,01	0,03	0,05	-0,19	0,19	0,31	0,74	-0,03	0,03	0,05	0,07

Fuente: I Prueba Piloto Conjunta sobre personas con limitación (Brasil, Argentina y Paraguay), 2006.

Cuadro 5  
**Brasil, Argentina y Paraguay: matriz de correlación por país del dominio “cuidado personal”, 2006**

Preguntas básicas	Preguntas extendidas											
	Brasil				Argentina				Paraguay			
	ED0	ED1	ED2	ED3	ED0	ED1	ED2	ED3	ED0	ED1	ED2	ED3
D0	0,82	-0,82	-0,75	-0,66	0,61	-0,61	-0,54	-0,49	0,57	-0,57	-0,56	-0,53
D1	-0,82	0,82	0,75	0,66	-0,61	0,61	0,54	0,49	-0,57	0,57	0,56	0,53
D2	-0,73	0,73	0,83	0,77	-0,64	0,64	0,70	0,64	-0,58	0,58	0,63	0,62
D3	-0,60	0,60	0,73	0,85	-0,60	0,60	0,74	0,77	-0,55	0,55	0,62	0,66

Fuente: I Prueba Piloto Conjunta sobre personas con limitación (Brasil, Argentina y Paraguay), 2006.

## h) Problemas en la armonización de datos

La posibilidad de lograr una verdadera armonización entre los datos de diferentes países es un tema muy complejo. Durante el proyecto hubo que responder muchas preguntas, en este sentido, Poulain (1997) había enunciado siete condiciones con respecto a la comparabilidad de los datos producidos por distintos países, las cuales fueron consideradas en los Censos del Mercosur.

Willeboordse (1997) había sugerido una pregunta adicional: ¿La interpretación de los conceptos fue la misma en todos los países?. En este punto la experiencia de la prueba piloto conjunta del Mercosur fue muy importante, pues en varios casos, aunque las preguntas eran las mismas y las definiciones equivalentes, la aplicación práctica de los conceptos era diferente, según el informe de los observadores. Finalmente, se definió la formulación de las preguntas sobre la base de los resultados de las pruebas descritas.

Las preguntas sugeridas por el Grupo de Washington y probadas por el grupo de países del Mercosur y otros se refirieron a las dificultades que una persona puede tener para realizar ciertas actividades debido a un problema de salud:

- i) ¿Tiene dificultad para ver, incluso si usa lentes?
- ii) ¿Tiene dificultad para escuchar, incluso si usa un audífono?
- iii) ¿Tiene dificultad para caminar o subir escalones?
- iv) ¿Tiene dificultad para recordar o concentrarse?
- v) ¿Tiene dificultades con el cuidado personal, como por ejemplo lavarse o vestirse?
- vi) Al utilizar su lenguaje habitual, ¿tiene dificultades para comunicarse, por ejemplo, para comprender o para ser comprendido?
- vii) ¿Tiene dificultades para levantar una botella de agua o soda de 2 litros desde la cintura hasta el nivel de los ojos?"

Cada pregunta de ellas contó con cuatro categorías de respuesta:

- o No, no tengo dificultad.
- o Sí, alguna dificultad
- o Sí, mucha dificultad
- o Sí, no puedo hacerlo de ningún modo

A partir de esta propuesta, y del resultado de las pruebas cognitivas y pruebas piloto de cada país, se decidió incorporar parte de las preguntas probadas, con pequeñas modificaciones según las necesidades de cada país. En el caso del Brasil se incorporaron las primeras tres preguntas, y en el intento de reducir el número total de preguntas se combinaron las correspondientes a discapacidad mental/intelectual. La pregunta sobre cuidados personales se consideró muy importante para evaluar el número de personas que tendrían necesidad de cuidadores regionalmente, pero fue suprimida a momento de reducir el número de preguntas del censo de 2010.

## 5. Consenso de Montevideo y la Agenda 2030

El Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo fue firmado y aprobado por representantes oficiales de 38 países en agosto de 2013, en el Uruguay, al final de la Primera Reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe, organizada por la CEPAL y el Gobierno de Uruguay, con apoyo del UNFPA.

El Consenso trata, a través de más de 120 medidas, ocho temas prioritarios para el seguimiento del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (CIPD) de las Naciones Unidas, realizado en El Cairo en 1994. Su importancia para el enfoque de las investigaciones estadísticas se percibe, por ejemplo, en los siguientes párrafos del preámbulo que introducen el fundamento de las medidas establecidas:

"Tomando en cuenta además la importante contribución de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad en la incorporación de las cuestiones relativas a la discapacidad como parte integrante de las estrategias nacionales de desarrollo sostenible, desde una perspectiva de derechos, con igualdad y sin discriminación" (CEPAL, 2013, pág. 9).

Y también:

"Destacando que la elaboración de estadísticas públicas realizada por los distintos organismos del Estado debe seguir la lógica inclusiva y de ampliación de derechos planteada desde la política pública y que la generación de información sobre

población afrodescendiente, población indígena, personas con discapacidad, personas lesbianas, gays, bisexuales y transexuales (LGBT), género, desigualdades y brechas sociales, envejecimiento, y otras temáticas, constituye un insumo básico para la elaboración de políticas públicas y tienen vital importancia en pos del monitoreo de los objetivos planteados en las agendas nacionales y regionales” (CEPAL, 2013, pág. 11).

En el documento de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (CEPAL, 2015) se establece que las oficinas de estadística tendrán que realizar las mediciones correspondientes, siendo los responsables de investigar sobre discapacidad y otras variables que reflejan las características socioeconómicas de la población a partir de censos, encuestas y otros tipos de investigación.

Los objetivos y metas que se presentan a continuación, con mención directa a la discapacidad, establecen un foco de investigación para el próximo censo y otras encuestas:

Objetivo 4: Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.

Meta 4.5: De aquí a 2030, eliminar las disparidades de género en la educación y asegurar el acceso igualitario a todos los niveles de la enseñanza y la formación profesional para las personas vulnerables, incluidas las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y los niños en situaciones de vulnerabilidad.

Es posible medir el grado de cumplimiento de esta meta en el censo de 2020 cambiando muy poco los cuestionarios actuales, considerando el uso de 6 a 7 preguntas del Grupo de Washington. El cruce con datos sobre alfabetización, asistencia escolar y ocupación ya permite una evaluación y el verificar si esas disparidades aumentan o disminuyen.

Meta 4.a. Construir y adecuar instalaciones educativas que tengan en cuenta las necesidades de los niños y las personas con discapacidad y las diferencias de género, y que ofrezcan entornos de aprendizaje seguros, no violentos, inclusivos y eficaces para todos.

La medición del alcance de esta meta escapa a la información recopilada por el censo, por lo cual es necesario contar con otras fuentes de información, donde se contemple el número de construcciones e instalaciones escolares inclusivas, para evaluar qué tan adaptadas están para el uso de las personas con discapacidad.

Objetivo 8: Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.

Meta 8.5: De aquí a 2030, lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todas las mujeres y los hombres, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad, así como la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor.

El cumplimiento de esta meta puede medirse en censos y encuestas teniendo como base los resultados censales, a través de la investigación, por edad, de cuántas personas con discapacidad están trabajando, qué barreras encuentran, si se mantienen en el mismo empleo o encuentran oportunidades de trabajo. Una búsqueda específica se podría realizar en encuestas posteriores al censo.

Meta 8.6: De aquí a 2020, reducir considerablemente la proporción de jóvenes que no están empleados y no cursan estudios ni reciben capacitación.

Esta reducción se puede medir a partir del censo de 2020. Preguntas similares a las del censo de 2010 del Brasil ya traen esa información.

Objetivo 10: Reducir la desigualdad en y entre los países.

Meta 10.2: De aquí a 2030, potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todas las personas, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición.

La inclusión económica puede medirse a través de los censos, pero no sucede lo propio con la inclusión social y política, por lo que se necesitaría realizar otro tipo de investigación más profunda. Esto se podría alcanzar con un levantamiento muestral posterior, basado en la muestra del censo de 2020.

Objetivo 11: Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.

Meta 11.2: De aquí a 2030, proporcionar acceso a sistemas de transporte seguros, asequibles, accesibles y sostenibles para todos y mejorar la seguridad vial, en particular mediante la ampliación del transporte público, prestando especial atención a las necesidades de las personas en situación de vulnerabilidad, las mujeres, los niños, las personas con discapacidad y las personas de edad.

La investigación sobre la facilidad de acceso que encuentran las personas con discapacidad debe realizarse incluyéndolas en todo el proceso. La medición del uso del transporte público por parte de las personas con discapacidad puede incluirse en un censo o en una encuesta posterior por muestreo. Una encuesta o catastro para evaluar la oferta de transporte público inclusivo complementaría la información.

Meta 11.7 De aquí a 2030, proporcionar acceso universal a zonas verdes y espacios públicos seguros, inclusivos y accesibles, en particular para las mujeres y los niños, las personas de edad y las personas con discapacidad.

Esta meta está relacionada con la planificación urbana y rural, sobre la base de una investigación de lo que es accesible. En el censo de población o encuestas por muestreo puede preguntarse por la facilidad de acceso a estos espacios para las personas con discapacidad, y de existir barreras cómo podrían estas ser superadas. La oferta también debe ser evaluada considerando disponibilidad de zonas verdes y espacios accesibles.

Objetivo 17: Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible.

Meta 17.18: De aquí a 2020, mejorar el apoyo a la creación de capacidad prestado a los países en desarrollo, incluidos los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo, para aumentar significativamente la disponibilidad de datos oportunos, fiables y de gran calidad desglosados por ingresos, sexo, edad, raza, origen étnico, estatus migratorio, discapacidad, ubicación geográfica y otras características pertinentes en los contextos nacionales.

Una manera de medir el cumplimiento de esa meta sería saber cuántos de los países que realizarán el censo correspondiente a la década de 2020 logran recabar los datos necesarios para la evaluación de la meta 17.18, garantizando además la mejora de la medición y la calidad de la información.

## 6. Conclusiones

Entre los aspectos conceptuales de los censos con miras a la ronda de 2020 se mostró la importancia, en el caso de la discapacidad, del concepto utilizado, del modo de formular las preguntas y del número de alternativas de respuesta. También se abordó la existencia de una pregunta inicial de selección (*screening*) y como su empleo, a pesar de simplificar el trabajo de campo, influye en la cuantificación del total de personas con discapacidad generando falsos negativos.

Con base en la experiencia brasileña, se acompañó el proceso cuyo resultado fueron las preguntas formuladas en los censos de 2000 y 2010, observando que estas son semejantes a las propuestas por el Grupo de Washington. Se mostró también la importancia de trabajar junto con las instituciones y profesionales que utilizarán los datos, para así producir información que satisfaga las necesidades del país y de la población.

En el caso brasileño la realización de pruebas cognitivas y de pruebas piloto en distintas regiones del país mostró su utilidad, pues los resultados varias veces fueron diferentes de lo esperado, y ello obligó a efectuar cambios en la redacción de las preguntas y probar hasta llegar a un acuerdo.

El plan de análisis de los datos surgió de una propuesta presentada por integrantes del Grupo de Washington (Mont, 2005), y fue implementada con facilidad por los países participantes. Los resultados de la aplicación de la metodología fueron compatibles con las características observadas en campo. Se destacó también la posible contribución de las oficinas nacionales de estadística para la evaluación del progreso de los países hacia el cumplimiento de las metas para 2030.

La cooperación entre diversos países, tanto para la formulación de las preguntas y discusión de los conceptos como para el acompañamiento en el trabajo de campo de las pruebas piloto, facilitó la realización de los respectivos censos. Al participar activamente de la experiencia de otros países se va avanzando en la definición del propio censo y se aprende tanto de las buenas prácticas como de las dificultades enfrentadas por los otros miembros.

## Bibliografía

- Altman, B. y E. Rasch (2016), "Purpose of an International Comparable Census Disability Measure", *Social Indicators Research Series*, Altman, B. (ed.) N° 61, Springer, Switzerland.
- Bercovich, A. (2016), "The Harmonized Joint Pilot Tests for 2010 Population Census Round in Latin American Countries: An Integration Experience", *Social Indicators Research Series*, B. M. Altman, B. (ed.), N° 61, Springer, Switzerland.
- \_\_\_\_\_(2006), "People with disability in Brazil: a look at 2000 census results", *International Views on Disability Measures, Research in Social Science and Disability*, Barnartt, S y Altman, B. (eds.), vol. 7 (4), Elsevier, London.
- \_\_\_\_\_(2004), "Comments on the Proposed Purpose of an Internationally Comparable General Disability Measure", *Third Meeting Washington Group on Disability Statistics*, Brussels.
- Bercovich, A. y otros (2010), "El trabajo de algunos países latinoamericanos en la armonización de los Censos de Población de la Ronda 2010: testes cognitivos y pruebas conjuntas sobre discapacidad", Trabajo presentado en el *IV Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población*, La Habana, Cuba.
- Brasil (1989), "Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989. Dispõe sobre o apoio às pessoas portadoras de deficiência, sua integração social, sobre a Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência (CORDE), institui a tutela jurisdicional de interesses coletivos ou difusos dessas pessoas, disciplina a atuação do Ministério Público, define crimes, e dá outras providências", *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF.

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2015), *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, Una oportunidad para América Latina y el Caribe* [en línea] [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40155/18/S1700334\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40155/18/S1700334_es.pdf).
- \_\_\_\_\_ (2013), "Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo" (LC/L.3697), Santiago de Chile, 5 de septiembre.
- DGEEC (Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos) (2007), "Análisis de los resultados de la Prueba Piloto Conjunta –Argentina, Brasil y Paraguay - para la Medición de la Discapacidad. País: Paraguay", Documento presentado en el taller *Ronda de Censos 2010. Una visión armonizada*, CELADE, Santiago de Chile.
- IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) (2012), *Censo Demográfico 2010: Características gerais da população, religião e pessoas com deficiência*, Rio de Janeiro.
- \_\_\_\_\_ (2007). "Análise dos resultados da Prova Piloto Conjunta - Argentina, Brasil e Paraguai - para Medição da Deficiência. País: Brasil", Documento presentado en el taller "Ronda de Censos 2010. Una visión armonizada", CELADE, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2003), *Censo Demográfico 2000, Características Gerais da População - Resultados da Amostra*, Rio de Janeiro.
- \_\_\_\_\_ (2000), *Censo Demográfico 2000, Questionário da Amostra*, CD 1.02:4.10-4.14. *Manual do Recenseador*, CD-1.09:100-102.
- \_\_\_\_\_ (1998), "Ata do Rio de Janeiro sobre o Censo 2000 no MERCOSUL" Documento presentado en *II Seminário sobre o Censo 2000 no MERCOSUL*, 5 de diciembre de 1997, Rio de Janeiro.
- INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos de Argentina) (2007), "Análisis de los resultados de la Prueba Piloto Conjunta –Argentina, Brasil y Paraguay– para la Medición de la Discapacidad. País: Argentina", Documento presentado en el taller "Ronda de Censos 2010. Una visión armonizada", CELADE, Santiago de Chile.
- Madans, J. y otros (2004), "Washington Group Position Paper Proposed Purpose of an Internationally Comparable General Disability Measure", *Washington Group on Disability Statistics Third Meeting*, Brussels.
- Madans, J., M. Loeb y B. Altman (2011), "Measuring disability and monitoring the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: the work of the Washington Group on Disability Statistics", *BMC Public Health* vol.11, N° 4.
- Mbogoni, M. y M. Synneborn (2003), "General disability measures in developing countries, relationship to purposes for measurement", *Second Meeting of the Washington City Group on Disability Statistics*, Ottawa.
- Miller, K. (2011), "Cognitive interviewing", *Question Evaluation Methods: Contributing to the Science of Data Quality*, Madans, J. y otros (eds.), Wiley & Sons, Hoboken NJ.
- Mont, D. (2005), *Analysis Plan for Pilot Testing Census Questions*, The World Bank, UN, Washington Group on Disability Statistics, Washington D.C.
- Mortara, G. (1952), "O desenvolvimento da população preta e parda do Brasil", *Estudos de estatística teórica e aplicada. Estatística demográfica*, vol.14, cap.4, Rio de Janeiro, Conselho Nacional de Estatística. Laboratório de Estatística. Estudos sobre a composição da população do Brasil.
- \_\_\_\_\_ (1950). "A composição da população segundo a cor, no conjunto do Brasil, nas regiões fisiográficas e nas Unidades da Federação", *Estudos de estatística teórica e aplicada. Estatística demográfica*, vol.11 cap. 1, Rio de Janeiro, Conselho Nacional de Estatística. Laboratório de Estatística. Estudos sobre a composição da população do Brasil.
- Naciones Unidas (2008), *Principles and Recommendations for Population and Housing Censuses Revision 2*, (ST/ESA/STAT/SER.M/67/Rev 2), New York, UN Statistical Division.

- \_\_\_\_\_ (2007), *UN General Assembly, Convention on the Rights of Persons with Disabilities, (A/RES/61/106), resolution / adopted by the General Assembly, 24 January 2007* [en línea] <http://www.refworld.org/docid/45f973632.html>.
- \_\_\_\_\_ (2001), *Guidelines and principles for the development of disability statistics, (ST/ESA/STAT/SER.Y/10)*, New York, UN Statistical Division.
- Porter, G. (2001), *Disability and education: toward an inclusive approach*, Washington D.C., Inter-American Development Bank, Sustainable Development Department, Social Programs Division.
- Poulain, M. (1997), "L'Harmonisation des concepts et des definitions comme etape indispensable de l'integration des statistiques", *Bulletin of the International Statistical Institute. Proceedings of the 51st session*, Book 1, Istanbul.
- WG (Washington Group on Disability Statistics) (2009), *"The Measurement of Disability Recommendations for the 2010 Round of Censuses"*, Ninth Washington Group Meeting, Tanzania.
- Willeboordse, A. (1997), "Discussion paper of the IP 27- Integration of Statistical collections to improve consistency", *Bulletin of the International Statistical Institute. Proceedings of the 51st Session*, Book 3, Istanbul.
- WHO (World Health Organization) (2001), *International Classification of Functioning, Disability and Health – ICF*, Geneva. Traducción oficial al portugués: Centro Colaborador de la OMS para la Familia de Clasificaciones Internacionales de la Facultad de Salud Pública de la Universidad de Sao Paulo (USP/OMS/OPS, 2003).
- WHO (World Health Organization) and WB (World Bank) (2011), *World Report on Disability*, Geneva, Washington.



## **VII. La inclusión de los pueblos indígenas y afrodescendientes**

### **A. La inclusión de los pueblos indígenas y afrodescendientes en los censos de población y vivienda: avances y desafíos para la ronda 2020**

*Fabiana Del Popolo*<sup>81</sup>

#### **1. Antecedentes: ¿por qué y para qué incluir la identificación de pueblos indígenas y afrodescendientes en los censos?**

Los censos de población y vivienda del presente siglo marcaron un punto de inflexión en la región respecto a la inclusión de pueblos indígenas y afrodescendientes, considerándose a esta fuente de datos como primordial. A continuación se esbozan las principales razones.

En la gran mayoría de los países de la región existen personas y pueblos indígenas y afrodescendientes, tratándose de grupos diversos desde el punto de vista demográfico, territorial, cultural e incluso respecto al estatus sociopolítico dentro de cada país. Sin embargo, más allá de esta heterogeneidad, los pueblos indígenas y afrodescendientes comparten el racismo y la discriminación estructural, producto de la historia colonial y de la reproducción jerárquica de los Estados de la región. Esto se expresa en profundas desigualdades que sistemáticamente los ubican en una posición de desventaja social, económica y política (CEPAL, 2017; Del Popolo, 2018). En particular, la invisibilidad estadística es otra expresión de dicha discriminación.

---

<sup>81</sup> Coordinadora del Área de Demografía e Información sobre Población, CELADE-División de Población de la CEPAL.

Pese a ello, los pueblos indígenas y afrodescendientes no solo han resistido sino que, producto de sus largas luchas, a través de sus organizaciones y acciones han logrado posicionar sus demandas históricas de reconocimiento y reivindicación en agendas internacionales, regionales y nacionales. Los cambios sociopolíticos originados en las últimas décadas del siglo pasado, caracterizados por procesos de ampliación ciudadana y de profundización democrática, fueron un escenario propicio para instalar estas demandas. De esta manera, el siglo XXI inicia con la existencia de estándares internacionales de derechos de pueblos indígenas y afrodescendientes, obligatorios para los Estados, y se comienzan a observar importantes avances en los marcos jurídicos y de políticas en los países de la región, aunque las brechas de implementación entre la normativa y la vida cotidiana de estos pueblos no se ha cerrado (CEPAL, 2017; Del Popolo, 2018).

Asimismo, desde la década de 1990 se han llevado a cabo una serie de conferencias internacionales y regionales en las que se constata una presencia y compromiso cada vez mayor hacia estos grupos. Uno de los corolarios de este proceso es el Consenso de Montevideo de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo, que incluye un capítulo dirigido a pueblos indígenas y otro a las poblaciones afrodescendientes, y establece medidas prioritarias y la ruta de acción para los próximos años en materia de población y desarrollo (CEPAL, 2013).

En este contexto, emerge la necesidad de disponer de información relevante, confiable, oportuna, desagregada y culturalmente pertinente que permita conocer las condiciones de vida de las personas y pueblos indígenas y afrodescendientes, además de las inequidades que les afectan, para facilitar el diseño de políticas públicas inclusivas. Junto con ello, la información comienza a ser vista como una importante herramienta para promover los derechos de estos grupos y, dado el componente político inherente, se convierte en un recurso valioso —más allá de lo técnico— para que los pueblos indígenas y afrodescendientes ejerzan mayores niveles de participación y contraloría sobre las acciones que les incumben. La demanda se traduce en el derecho a la información y este derecho forma parte de los estándares internacionales, siendo una obligación de los Estados responder a ella (Naciones Unidas, 2007; CEPAL, 2017; Del Popolo, 2018). En particular, la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas incluye dos artículos relativos al derecho a la información (Naciones Unidas, 2017). El Consenso de Montevideo, por su parte, incluye dos medidas prioritarias que abordan el derecho a la información de pueblos indígenas y afrodescendientes (medidas 90 y 98, respectivamente), y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible coloca el desafío de desagregar sus indicadores de seguimiento por grupos étnico-raciales, entre otras variables.

Este proceso no ha sido fácil en sociedades que, históricamente, han negado la diversidad étnica como uno de sus elementos constitutivos e invisibilizado estadísticamente su existencia. Pero ha habido cambios, y el reconocimiento, al menos oficial, del carácter plurinacional y pluricultural de las sociedades latinoamericanas ha implicado un énfasis en la tarea de recoger y difundir información sobre estos pueblos y nacionalidades.

Las oficinas nacionales de estadística comenzaron a responder a esta demanda de información, principalmente en los censos de población y vivienda, resultado de las acciones de las organizaciones indígenas y afrodescendientes que, contando con el apoyo de la comunidad internacional, de la academia y especialistas de las propias oficinas, exigieron y privilegiaron su inclusión en los censos. ¿Por qué en los censos? Al ser la única operación estadística de carácter universal en términos territoriales y poblacionales, el censo permite responder al interrogante más básico y necesario: saber cuántos son. Esto no es solo relevante porque es un insumo primordial para la política pública y la planificación, sino también para constatar su existencia frente a Estados y sociedades negadoras de la misma.

Por otra parte, el censo brinda información valiosa para entender la dinámica demográfica —la cual sustenta la reproducción biológica y sociocultural de los pueblos— y conocer dónde están los pueblos indígenas y afrodescendientes y cómo viven, ofreciendo el potencial de captar comunidades aun cuando su tamaño poblacional sea pequeño en relación con la población nacional. Asimismo, permite obtener información confiable a escalas territoriales menores e incluso servir de marco para encuestas por muestreo y otros estudios. Los censos de las décadas de 2000 y 2010, aún con las limitaciones que puedan presentar en la identificación indígena y afrodescendiente, han permitido obtener una gama amplia de indicadores sobre sus condiciones de vida y constatar las desigualdades étnicas en intersección con las territoriales, de género y generacionales.

El avance censal en estos asuntos ofrece, además, contar con un conjunto de lecciones aprendidas que sirven a la hora de extender la identificación étnica a todas las fuentes de datos, tal como censos agropecuarios, encuestas y registros administrativos. Frente a este escenario, y con miras a la ronda censal 2020 y otros operativos estadísticos, es importante realizar el balance regional con el fin de aportar elementos que contribuyan a mejorar las mediciones.

Cabe decir que en la última década se han desarrollado recomendaciones internacionales y regionales en los aspectos operativos, metodológicos e institucionales relativos al censo y la producción de información, tomando en cuenta que el mejor modo de lograrlo —único desde la perspectiva de los derechos humanos— es el de la efectiva participación de los propios integrantes de los diversos grupos étnicos de la región en los procesos de generación y análisis de los datos (CEA-CEPAL, 2009; CEPAL-CELADE, 2009 y 2011; CEPAL-UNFPA-UNICEF, 2011; Naciones Unidas, 2017).

En consecuencia, este documento presenta los avances sobre la inclusión de pueblos indígenas y afrodescendientes en los censos de América Latina durante las dos últimas décadas, con énfasis en la década de 2010, de acuerdo con las recomendaciones vigentes.

## **2. ¿Quiénes son los pueblos indígenas y afrodescendientes?**

Con el correr de los años, en el ámbito de los organismos internacionales, se ha creado un consenso en torno a la definición de “pueblo indígena” enunciada por Martínez (1986), la que se ha ido incorporando en diversos convenios e instrumentos de derecho internacional y adoptado por las organizaciones indígenas. Especial atención merece el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, que en su artículo 1 manifiesta que un pueblo es considerado indígena:

“por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista, de la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas”. Además, “la conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos” (OIT, 2006, s/p).

La posición sostenida invariablemente por las organizaciones indígenas y las agencias de las Naciones Unidas es que son los pueblos y las personas que se consideran indígenas quienes se deben autodefinir como tales, siendo “esencial reconocer el derecho a la autoidentificación como parte del derecho a la libre determinación” (Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas, 2004, pág.5). Por ello, para garantizar este derecho se requiere que sus representantes participen en las decisiones que se toman en las fuentes oficiales, entre otros temas, en torno a la forma de recolectar la información sobre sus pueblos, siendo esta una recomendación recurrente en el ámbito internacional.

En cuanto a las personas afrodescendientes, en general se considera como tales a aquellos descendientes de la diáspora africana en el mundo, término que fue acordado a partir de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia realizada en Durban en el año 2001. En la región, el concepto de afrodescendiente adquiere una connotación particular, puesto que se refiere a las distintas poblaciones “negras” o “afroamericanas” que emergieron de los descendientes de africanos, quienes sobrevivieron a la trata o al comercio esclavista que se dio en el Atlántico desde el siglo XVI hasta el XIX (Anton, 2008). En la actualidad, debido a los fenómenos migratorios que generan movilidades muy fuertes en el mundo, el concepto afrodescendiente se amplía para incluir nuevas poblaciones africanas que no necesariamente han pasado por la esclavitud (CEPAL, 2017). Sin embargo, este proceso está generando debates importantes en la región, que tendrán su impacto en las definiciones operativas de los instrumentos estadísticos.

Mientras el reconocimiento de las personas indígenas como “pueblo” es un debate zanjado a nivel internacional, no sucede lo mismo en el caso de las personas afrodescendientes. Para los pueblos indígenas este consenso implica un concepto que abarca sus características ancestrales, socioculturales y territoriales, ya sea implícita o explícitamente. Para los grupos afrodescendientes, en cambio, no se ha logrado acuerdo en torno a su equiparación con un pueblo o comunidad, excepto en algunos países como el Estado Plurinacional de Bolivia, Colombia o el Ecuador, o algunos grupos particulares como los creoles en Nicaragua o los garífunas en Honduras, Guatemala y Nicaragua. Eso tiene que ver con que, en el caso afrodescendiente, se ha privilegiado históricamente el concepto de raza, desvinculándola de otras consideraciones (Del Popolo y Schkolnik, 2013). No obstante, las reivindicaciones afrodescendientes en tanto pueblos están tomando fuerza en la región, observando en años recientes un avance hacia una conciencia étnica más integral y proactiva (CEPAL, 2017). Tal es el caso de Chile, con la reciente aprobación de la Ley número 21.151, mediante la cual se otorga reconocimiento legal al pueblo tribal afrodescendiente chileno.

En la definición del Convenio 169 de la OIT se distingue al menos cuatro dimensiones que intentan cubrir los elementos constitutivos de la definición de pueblo indígena: i) la dimensión “de reconocimiento de la identidad”, ii) “origen común”, iii) “territorialidad” y iv) “lingüístico-cultural”<sup>82</sup>. En el caso afrodescendiente también es posible identificar estas dimensiones, además de la territorialidad. Así, los denominados territorios ancestrales pueden corresponderse con los asentamientos de llegada en la época esclavista, durante la colonia, o con áreas que en el pasado constituyeron refugio de las personas esclavizadas que lograban la libertad huyendo hacia zonas de difícil acceso. En estos espacios las personas esclavizadas fugadas recrearon nuevas formas de supervivencia, rescatando rasgos culturales y sociales propios (CEPAL, 2017).

A partir de cada una de estas dimensiones se podrían establecer criterios operacionales para la medición. No obstante, la primera dimensión representa el ejercicio efectivo del derecho a reconocerse como parte de un pueblo y tiene preeminencia sobre las demás. De esta dimensión se deriva el “criterio de la autoidentificación”, a través del cual se estima la magnitud de la población indígena y afrodescendiente. A partir de las otras dimensiones sería posible caracterizar a estos grupos en términos de vínculos ancestrales y territoriales, así como de la mantención o pérdida del idioma y prácticas socioculturales, entre otros. Si bien es deseable que en los censos se incluyeran algunos indicadores para estas dimensiones, la utilidad de este marco se hace más evidente para el diseño de censos especiales en comunidades o territorios étnicos y en encuestas específicas.

---

<sup>82</sup> Para mayor detalle véanse Schkolnik y Del Popolo (2005) y CEPAL (2006).

### 3. Las recomendaciones internacionales y regionales

Los temas que se incluyen en un censo de población y vivienda responden a un equilibrio entre las demandas y las necesidades nacionales, la comparabilidad internacional, la factibilidad de que la población responda a los temas seleccionados, y los recursos nacionales disponibles para su realización. De allí que, en la búsqueda de este equilibrio, es preciso tener claridad respecto a qué fenómeno se quiere medir, por qué y para qué.

Esta información debe transmitirse a la población para evitar confusiones a la hora de ser censada. El punto de partida es decidir si se pretende medir la diversidad étnica del país o si el propósito es identificar a determinados grupos étnicos, como los pueblos indígenas y afrodescendientes (en este último caso, el por qué y el para qué se explicitan en el primer punto del documento). Si bien en ambos casos se aplicará el criterio de la autoidentificación, las categorías de respuestas diferirán según el objetivo.

Si el propósito es medir "etnicidad", los principios y recomendaciones establecidos por las Naciones Unidas para los censos indican que la clasificación requiere la inclusión del nivel más detallado posible de grupos étnicos, autopercebidos, regionales y locales, así como grupos que normalmente no se consideran étnicos, como los religiosos y los basados en la nacionalidad (Naciones Unidas, 2017). Hasta la fecha, ningún país de la región ha medido la diversidad étnica tal como lo establecen estas recomendaciones, sino una parte de ella. Lo anterior porque la creciente inclusión de preguntas de autoidentificación étnica en los censos de población y vivienda de la región responde, como ya se mencionó, a las demandas de los pueblos indígenas y afrodescendientes. En este sentido, el documento de las Naciones Unidas agrega una serie de recomendaciones exclusivas para los "pueblos indígenas", separadas de las de etnicidad. De todas maneras, ambos apartados son útiles, pues los pueblos indígenas constituyen un grupo étnico "particular": los "originarios" del continente americano.

Ya sea que se trate de grupos étnicos en general, o de pueblos indígenas en particular, la información se debe recabar respetando el principio de autoidentificación. Al respecto se señala que:

"debido a que la composición étnica puede variar ampliamente de un país a otro y dada la diversidad en el enfoque y los criterios para establecer el origen étnico, se reconoce que no existe una definición o clasificación única que pueda recomendarse y que sea aplicable a todos los países. Sin embargo, los países deben documentar los criterios básicos y los procedimientos de clasificación para el origen étnico e informar a los usuarios de los datos sobre los conceptos en los que se basan" (Naciones Unidas, 2017, pág. 205, traducción propia).

En lo específico, se indica que la población indígena puede captarse:

"a través de una pregunta sobre el origen étnico (es decir, la ascendencia) o sobre la identidad indígena. La identificación de la comunidad indígena también requiere el reconocimiento de la diversidad en esta subpoblación, incluidos los pueblos nómadas, seminómadas y migrantes, los pueblos en transición, las personas desplazadas, los pueblos indígenas en las zonas urbanas y los grupos especialmente vulnerables. Es importante señalar que no existe un término único entre los países para describir a los pueblos indígenas. En consecuencia, los países tienden a usar sus propios conceptos para identificar a la población indígena" (Naciones Unidas, 2017, pág. 206, traducción propia).

Complementando lo anterior, a nivel regional, para la ronda censal 2010 se establecieron recomendaciones en el marco del grupo de trabajo sobre censos de la Conferencia Estadística de las Américas de la CEPAL, considerando los resultados de una serie de reuniones de especialistas

provenientes de las oficinas de estadística, las organizaciones indígenas y afrodescendientes, la academia y organismos internacionales (CEPAL-CELADE, 2009 y 2011; CEPAL-UNFPA-UNICEF, 2011). Las recomendaciones generales señalan (CEPAL-CELADE, 2011):

- i) De acuerdo con los estándares de derecho vigentes, incluir la identificación de pueblos indígenas y poblaciones afrodescendientes en los censos de población y vivienda, y promover su visibilidad en la producción de información estadística nacional, tanto mediante su cuantificación como su caracterización.
- ii) Garantizar la plena y efectiva participación de los pueblos indígenas y afrodescendientes, en igualdad de condiciones, en todas las etapas del proceso censal, desde la formulación y aplicación del cuestionario, las pruebas piloto, la recopilación de datos, hasta la sistematización, el análisis y la difusión de la información.
- iii) Evaluar, mediante la implementación de pruebas previas, toda alternativa que permita explorar la incorporación del enfoque étnico en los censos de población de América Latina y el Caribe, tomando en consideración los diferentes problemas que puedan presentarse, según los contextos sociales y geográficos del país, para avanzar en la producción de información estadística válida y confiable que dé cuenta del carácter pluriétnico y la diversidad cultural de las poblaciones de la región.

Asimismo se establecieron una serie de recomendaciones específicas acerca de: i) el criterio de autoidentificación y su operacionalización, puesto que la formulación de la pregunta y las categorías de respuesta utilizadas pueden influir en las decisiones que toman las personas encuestadas; ii) otras dimensiones de la identidad a considerar, como la cultural, a través de preguntas sobre idioma y la territorialidad, delimitando a los territorios indígenas y afrodescendientes; iii) la preparación de la cartografía; iv) la adecuación del contenido del cuestionario a los requerimientos de los pueblos indígenas y el diseño de instrumentos complementarios; y v) el proceso censal y la participación indígena y afrodescendiente (CEPAL-CELADE, 2011). En el siguiente apartado se analiza la experiencia regional, considerando estas recomendaciones, principalmente referentes a las preguntas de autoidentificación.

#### **4. El balance censal de los últimos años**

La experiencia censal de América Latina muestra que el número de países que ha incluido la identificación de grupos étnicos ha aumentado significativamente: mientras en 1970 y 1980 se disponía solo de enumeraciones censales aisladas, las décadas de 1990, 2000 y 2010 revelaron una mayor visibilidad estadística de estos grupos. En la década 2000 se generalizó la inclusión de preguntas para los pueblos indígenas y para el caso de los afrodescendientes este fenómeno ocurrió en la década 2010.

El examen de las boletas censales muestra que, en los censos de la década de 1980, solamente 2 países identificaron población afrodescendiente (el Brasil y Cuba) y 5 incluyeron preguntas relativas a idiomas indígenas (Guatemala, Honduras, México, el Paraguay y el Perú)<sup>83</sup>. En 1990, 2 países incluyeron preguntas para identificar a ambos grupos (Colombia y el Brasil), 3 países incluyeron la autoidentificación indígena (Chile, Guatemala, Panamá) y 6 países, preguntas relativas a idiomas indígenas (el Estado Plurinacional de Bolivia, el Ecuador, Honduras México, Nicaragua y el Paraguay). En la década del 2000, 15 de los 19 países que levantaron su censo identificaron población y pueblos indígenas. De los 4 países restantes, el Perú (2007) incluyó una pregunta sobre idioma materno, y en los otros 3 en principio no existe población indígena (Cuba, Haití y la República Dominicana). En el caso afrodescendiente, 8 de los

---

<sup>83</sup> El censo del Estado Plurinacional de Bolivia de 1976 también incluyó preguntas sobre idiomas indígenas.

19 países incluyeron preguntas al respecto, cuando en realidad en todos ellos existen estas poblaciones. En la década del 2010, todos los países con población indígena que levantaron censo incluyeron preguntas de autoidentificación para su captación (15 países) y se incrementó a 14 el número de países que captó a la población afrodescendiente (véase el cuadro 1).

En la década de 2010 los países que no llevaron a cabo su censo de población fueron Haití, El Salvador y Nicaragua, y se prevé que estos dos últimos incorporen las preguntas de autoidentificación considerando tanto a indígenas como a afrodescendientes, tal como lo hicieron en la década pasada. Por lo pronto, el escenario latinoamericano previsto para la ronda 2020 es que ni Haití ni República Dominicana incluyan preguntas de autoidentificación étnico-racial, aunque tal situación puede revertirse.

Tal como se aprecia en el cuadro 1, la gran mayoría de países ha revisado y modificado las preguntas de autoidentificación entre un censo y otro. Esta revisión se ha hecho a través de procesos participativos de diversa índole con las organizaciones indígenas y afrodescendientes, procesos que, a diferencia de la ronda de censos 2000, se han implementado de manera generalizada en la región (Del Popolo y Schkolnik, 2013). No obstante, se observan grados dispares en los niveles de participación, así como variadas estrategias de consulta. A continuación, se sintetizan los principales cambios observados, considerando las recomendaciones vigentes.

Cuadro 1  
América Latina: preguntas sobre autoidentificación étnica, censos de las décadas de 2000 y 2010

Grupos incluidos	Solo pueblos indígenas	Solo afrodescendientes	Pueblos indígenas y afrodescendientes
Década 2000	Argentina 2001 Bolivia (Estado Plurinacional de) 2001 Chile 2002 Guatemala 2002 <sup>a</sup> México 2000 Panamá 2000 Paraguay 2002 Venezuela (República Bolivariana de) 2001	Cuba 2002	Brasil 2000 Colombia 2005 Costa Rica 2000 Ecuador 2001 El Salvador 2007 Honduras 2001 Nicaragua 2005
Década 2010	Chile 2017 México 2010 <sup>b</sup>	Cuba 2012	Argentina 2010 Bolivia (Estado Plurinacional de) 2012 Brasil 2010 Colombia 2018 Costa Rica 2011 Ecuador 2010 Guatemala 2018 Honduras 2013 Panamá 2010 Paraguay 2012 Perú 2017 Venezuela (República Bolivariana de) 2011 Uruguay 2011

Fuente: Elaboración propia con base en los cuestionarios censales de las décadas de 2000 y 2010.

<sup>a</sup> Guatemala en 2002 incluyó al pueblo garífuna, pero no a otros grupos afrodescendientes.

<sup>b</sup> México incluyó la autoidentificación afrodescendiente en la Encuesta Intercensal 2015.

### Universo de aplicación de la pregunta

Las recomendaciones regionales establecen aplicar la pregunta a toda la población. En la década de 2010 ningún país estableció límite etario a las preguntas, excepto México y el Perú, cuya pregunta de autoidentificación se aplicó a las personas de 3 años y más en el primer país y a las personas de 12 años y más en el segundo<sup>84</sup>. Por su parte, el Brasil incluyó las preguntas en el cuestionario básico, que se aplica a toda la población, a diferencia de los censos previos, en los que la pregunta sobre raza/color formaba parte del cuestionario ampliado, que se aplica a una muestra. Diferente es el caso de la Argentina y México, que incorporaron la pregunta en el cuestionario ampliado, lo cual no es recomendable porque los tamaños muestrales pueden no ser suficientes para captar adecuadamente a las poblaciones indígenas o afrodescendientes en aquellas áreas geográficas donde constituyen minorías poblacionales, como en las zonas urbanas.

### Preguntas en módulo hogar o "filtro"

Las recomendaciones indican evitar "preguntas filtro" a nivel de hogar (es decir, preguntar en el módulo de hogar si alguna persona se considera o pertenece a un pueblo indígena, para luego hacer la pregunta de autoidentificación solo a las personas con respuestas afirmativas), ya que pueden conducir a una subestimación de las poblaciones de interés, y el incluir esta pregunta en dicho módulo. En efecto, esta lista inicial podría estar sesgada por el informante, y dicho sesgo podría eventualmente corregirse al plantearse las preguntas a cada persona. Afortunadamente, en los censos de la década de 2010 la gran mayoría de países incluyeron la pregunta en el módulo de personas, sin filtro previo. Sin embargo, la Argentina hizo la pregunta en el módulo hogar, Panamá utilizó un filtro en dicho módulo, y el Paraguay hizo el listado al final del cuestionario.

### Aspectos generales de la formulación de las preguntas

Respecto a la formulación de las preguntas, la experiencia de la década 2000 mostró una importante heterogeneidad, con diferencias semánticas entre los países de la región, en particular por los términos que se utilizaron (¿pertenece?, ¿se considera?, ¿es?, ¿desciende?) y la denominación que se da a los pueblos (pueblo, grupo, cultura, etnia). En la década de 2010, si bien el fraseo de la pregunta sigue siendo específico a la realidad de cada país, en la gran mayoría se utiliza la denominación de "pueblo" (o su equivalente) para el caso indígena, siguiendo las recomendaciones. Las excepciones son México, Panamá y el Uruguay, aunque cabe aclarar que, si bien Panamá utiliza "grupo", nombra a cada uno de los pueblos reconocidos en el país. En general, se hace referencia a la dimensión "de reconocimiento de la identidad" y al "sentido de pertenencia" a un pueblo o "categoría" étnico-racial, con excepción del Uruguay, que hace referencia exclusivamente a la dimensión de ancestros comunes al indagar si la persona "cree tener ascendencia" (véase cuadro 2).

En cuanto al fraseo, algunos países combinan elementos que refieren a la identidad o sentido de pertenencia con otras dimensiones, tal como lo hacen la Argentina, que agrega la "ascendencia familiar"; el Ecuador, que combina "pertenencia" con "cultura" y "costumbres"; Guatemala, con "origen o historia"; y México, que utiliza el criterio de "cultura" en la frase introductoria (véase cuadro 2). En los casos del Paraguay y la República Bolivariana de Venezuela, por su parte, si bien para los pueblos indígenas se utiliza la pregunta directa (¿pertenece o se considera?), en el caso de los afrodescendientes se incorpora la referencia a varias otras dimensiones, aludiendo a los "rasgos físicos, cultura o tradiciones" en el caso

---

<sup>84</sup> En el censo de 2000 de México la pregunta se formuló a personas de 5 años y más y en el de 2001 del Estado Plurinacional de Bolivia a personas de 15 años y más.

del Paraguay, y a los “rasgos físicos, ascendencia familiar, cultura y tradiciones” en el caso de la República Bolivariana de Venezuela. La incorporación de estos elementos en la formulación de la pregunta amplía las posibilidades de autoidentificación y, si bien se recomienda una pregunta lo más directa posible, esto dependerá de la tradición estadística en estos asuntos y del grado de “desarrollo de la conciencia étnica” ligado a los procesos históricos y espaciales de cada país.

Cuadro 2  
América Latina y el Caribe: preguntas sobre autoidentificación étnica, censos de las décadas de 2000 y 2010

País y año censal	Década de 2000	Década de 2010
Argentina (2001, 2010)	<p><i>A nivel de hogar, sin identificación de personas:</i></p> <p>Preg. 2: ¿Existe en este hogar alguna persona que se reconozca descendiente o perteneciente a un pueblo indígena?</p> <p><i>Chané, Chorote, Chulupí, Diaguita Calchaquí, Huarpe, Kolla, Mapuche, Mbyá, Mocoví, Ona, Pilagá, Rankulche, Tapiete, Tehuelche, Toba, Tupí Guaraní, Wichí, Otro pueblo indígena, Ignorado</i></p>	<p><i>En cuestionario ampliado, en la sección de Hogar:</i></p> <p>Preg. 5: ¿Alguna persona de este hogar es indígena o descendiente de pueblos indígenas (originarios o aborígenes)?</p> <p>Sí Indique el N° de persona: ____ (<i>hasta 6 personas</i>) Indique cuál pueblo: ____</p> <p>No Ignorado</p> <p>Preg. 6: ¿Ud. o alguna persona de este hogar es afrodescendiente o tiene antepasados de origen afrodescendiente o africano (padre, madre, abuelos/as, bisabuelos/as)?</p> <p>Sí Indique el N° de persona): ____ (<i>hasta 6 personas</i>)</p> <p>No Ignorado</p>
Bolivia (Estado Plurinacional de) (2001, 2012)	<p>Preg. 49: ¿Se considera perteneciente a alguno de los siguientes pueblos originarios o indígenas ...</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. quechua?</li> <li>2. aymara?</li> <li>3. guaraní?</li> <li>4. chiquitano?</li> <li>5. mojeño?</li> <li>6. otro nativo? ... <i>Se especifica ...</i></li> <li>7. Ninguno</li> </ol>	<p>Preg. 29: Como boliviana o boliviano ¿pertenece a alguna nación o pueblo indígena originario campesino o afro boliviano?</p> <p>1. Sí ¿A cuál? ____</p> <p>“EMPADRONADORA/OR (No lea las opciones de respuesta)”</p> <p><i>Afroboliviano, Araona, Aymara, Ayoreo, Baure, Canichana, Cavineño, Cayubaba, Chácobo, Chipaya, Chiquitano, Esse Ejja, Guaraní, Guarasugwe, Guarayo, Itonama, Joaquiniano, Kallawaya, Leco, Machinerí, Maropa, Mojeño, Moré, Masetén, Movima, Murato, Pacahuara, Quechua, Sirionó, Tacana, Tapiete, Tsimane/Chiman, Urus, Weenayek, Yaminagua, Yuki, Yuracaré, Yuracaré - Mojeño</i></p> <p>2. No pertenece</p> <p>3. No soy boliviana o boliviano</p>
Brasil (2000, 2010)	<p><i>Solo en cuestionario ampliado:</i></p> <p>Preg 4.0.8: ¿Su color o raza es:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Blanco</li> <li>2. Negro</li> <li>3. Amarillo</li> <li>4. Pardo</li> <li>5. Indígena</li> </ol> <p><i>No identifica a los pueblos indígenas</i></p>	<p><i>En el cuestionario básico:</i></p> <p>Preg. 6.04: ¿Su color o raza es:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Blanco</li> <li>2. Negro</li> <li>3. Amarillo</li> <li>4. Pardo</li> <li>5. Indígena (Pase a 6.06)</li> </ol> <p>Preg. 6.05: ¿Usted se considera indígena?</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Sí (Siga a 6.06)</li> <li>2. No</li> </ol> <p>Preg. 6.06: ¿Cuál es la etnia o pueblo al que pertenece? ____</p>

País y año censal	Década de 2000	Década de 2010
Chile (2002, 2017)	<p>Preg. 21: ¿Pertenece usted a alguno de los siguientes pueblos originarios o indígenas?</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Alacalufe (Kawashkar)</li> <li>2. Atacameño</li> <li>3. Aimara</li> <li>4. Colla</li> <li>5. Mapuche</li> <li>6. Quechua</li> <li>7. Rapa Nui</li> <li>8. Yámana (Yagán)</li> <li>9. Ninguno de los anteriores</li> </ol>	<p>Preg. 16: ¿Se considera perteneciente a algún pueblo indígena u originario?</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Sí</li> <li>2. No (Pase a 17)</li> </ol> <p>Preg. 16.a: ¿A cuál?</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mapuche</li> <li>2. Aymara</li> <li>3. Rapa Nui</li> <li>4. Lican Antai</li> <li>5. Quechua</li> <li>6. Colla</li> <li>7. Diaguita</li> <li>8. Kawésqar</li> <li>9. Yagán o Yámana</li> <li>10. Otro (especifique) _____</li> </ol>
Colombia (2005, 2018)	<p>Preg. 33: ¿De acuerdo con su CULTURA, PUEBLO o RASGOS FÍSICOS, ... es o se reconoce como:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Indígena? ¿A cuál pueblo indígena pertenece? (Escriba el nombre del pueblo)</li> <li>2. Rom?</li> <li>3. Raizal del Archipiélago de San Andrés y Providencia?</li> <li>4. Palanquero de San Basilio?</li> <li>5. Negro(a), mulato(a), afrocolombiano(a) o afrodescendiente?</li> <li>6. Ninguna de los anteriores?</li> </ol>	<p>Preg. 37: ¿De acuerdo con su cultura, pueblo o rasgos físicos ... es o se reconoce como:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Indígena? 1.1 ¿A cuál pueblo indígena pertenece ...? _____ 1.2 ¿A cuál clan pertenece ...? _____</li> <li>2. Gitano(a) o Rrom? 2.1 ¿A cuál vitsa pertenece ...? _____ 2.2 ¿A cuál kumpania pertenece ...? _____</li> <li>3. Raizal del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina?</li> <li>4. Palanquero(a) de San Basilio?</li> <li>5. Negro(a), mulato(a), afrodescendiente, afrocolombiano(a)?</li> <li>6. Ningún grupo étnico</li> </ol>
Costa Rica (2000, 2011)	<p>Preg. 6: ¿Pertenece _____ a la cultura ...</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. indígena?</li> <li>2. afrocostarricense o negra?</li> <li>3. china?</li> <li>4. Ninguna de las anteriores</li> </ol> <p><i>Solo identifica a los pueblos indígenas dentro de sus propios territorios</i></p>	<p>Preg. 7: ¿(Nombre) se considera indígena?</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Sí</li> <li>2. No → Pase a 10</li> </ol> <p>Preg. 8: ¿A qué pueblo indígena pertenece (nombre)?</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Bribri, 2. Brunca o Boruca, 3. Cabécar, 4. Chorotega, 5. Huetar, 6. Maleku o Guatuso, 7. Ngöbe o Guaymí, 8. Teribe o Térraba, 9. De otro país, 10. Ningún pueblo</li> </ol> <p>Preg. 10: ¿(Nombre) se considera...</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. negro(a) o afrodescendiente?</li> <li>2. mulato(a)?</li> <li>3. chino(a)?</li> <li>4. blanco(a) o mestizo(a)?</li> <li>5. Otro</li> <li>6. Ninguna</li> </ol>
Cuba (2002, 2012)	<p>Preg. 6: ¿Cuál es el color de piel? (sólo una marca)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Blanco</li> <li>2. Negro</li> <li>3. Mestizo o mulato</li> </ol>	<p>Preg. 6: ¿Cuál es el color de la piel? (Solo una marca)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Blanco</li> <li>2. Negro</li> <li>3. Mestizo o mulato</li> </ol>

País y año censal	Década de 2000	Década de 2010
Ecuador (2001, 2010)	<p>Preg. 6: Cómo se considera: ¿indígena, negro (Afro-ecuatoriano), mestizo, mulato, blanco u otro?</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Indígena → ¿A qué Nacionalidad Indígena o Pueblo Indígena pertenece? _____</li> <li>2. Negro (Afro-ecuatoriano)</li> <li>3. Mestizo</li> <li>4. Mulato</li> <li>5. Blanco</li> <li>6. Otro</li> </ol>	<p>Preg. 16: ¿Cómo se identifica (...) según su cultura y costumbres:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Indígena? → Pase a 17</li> <li>2. Afroecuatoriano/a Afrodescendiente?</li> <li>3 Negro/a?</li> <li>4. Mulato/a?</li> <li>5. Montubio/a?</li> <li>6. Mestizo/a?</li> <li>7. Blanco/a?</li> <li>8. Otro /a?</li> </ol> <p>Preg. 17: ¿Cuál es la Nacionalidad o Pueblo indígena al que pertenece (...)?</p> <p><i>Nacionalidades: Achuar, Awa, Cofan, Chachi, Epera, Waorani, Kichwa, Secoya, Shuar, Siona, Tsáchila, Shiwar, Zápara, Andoa</i></p> <p><i>Pueblos: Pastos, Natabuela, Otavalo, Karanki, Kayambi, Kitukara, Panzaleo, Chibuleo, Salasaka, Kisapincha, Tomabela, Waranka, Puruhá, Kañari, Saraguro, Paltas, Manta, Huancavilca</i></p>
El Salvador (2007)	<p>Preg. 6.a): ¿Es usted?</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Blanco</li> <li>2. Mestizo (mezcla de blanco con indígena)</li> <li>3. Indígena ... pase preg. 6. b)</li> <li>4. Negro (de raza)</li> <li>5. Otro</li> </ol> <p>Preg. 6.b): Si usted es indígena, ¿a cuál grupo pertenece?</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>6. Lenka</li> <li>7. Kakawira (Cacaopera)</li> <li>8. Nahua-Pipil</li> <li>9. Otro _____ (especifique)</li> </ol>	Aún no se hace censo
Guatemala (2002, 2018)	<p>Preg. 9: ¿A qué grupo étnico (pueblo) pertenece? Se incluye un listado de 25 códigos que aplican a las preguntas 9 (grupo étnico), 10 (idioma materno) y 11 (otros idiomas) y se anota el código correspondiente.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Achi, 2. Akateko, 3. Awakateko, 4. Ch'orti', 5. Chuj, 6. Itza, 7. Ixil, 8. Jakalteko (Popti'), 9. Kaqchikel, 10. K'iche', 11. Mam, 12. Mopan, 13. Poqomam, 14. Poqomchi', 15. Q'anjob'al, 16. Q'eqchi', 17. Sakapulteko, 18. Sipakapense, 19. Tektiteko, 20. Tz'utujil, 21. Uspanteko, 22. Xinka, 23. Garífuna, 24. Ladino, 25. Idioma español, 26. Ninguno, 27. Otro</li> </ol>	<p>Preg.12: Según su origen o historia, ¿cómo se considera o auto identifica:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Maya? Si responde opción 1, pase a Preg. 13</li> <li>2. Garífuna?</li> <li>3. Xinka?</li> <li>4. Afrodescendiente/Creole/Fromestizo?</li> <li>5. Ladina(o)?</li> <li>6. Extranjera(o)?</li> </ol> <p>Preg.13: ¿A qué comunidad lingüística pertenece? (anote el código),</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Achi, 2. Akateka, 3. Awakateka, 4. Ch'orti', 5. Chalchiteka, 6. Chuj, 7. Itza', 8. Ixil, 9. Jakalteko/Popti', 10. K'iche', 11. Kaqchikel, 12. Mam, 13. Mopan, 14. Poqomam, 15. Poqomchi', 16. Q'anjob'al, 17. Q'eqchi', 18. Sakapulteka, 19. Sipakapense, 20. Tektiteka, 21. Tz'utujil, 22. Uspanteka</li> </ol>

País y años censales	Década de 2000	Década de 2010
Honduras (2001, 2013)	<p>Preg. 5: ¿A qué grupo poblacional pertenece?</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Garífuna</li> <li>2. Negro inglés</li> <li>3. Tolupán</li> <li>4. Pech (Paya)</li> <li>5. Misquito</li> <li>6. Lenca</li> <li>7. Tawahka (Sumo)</li> <li>8. Chortí</li> <li>9. Otro</li> </ol>	<p>Preg. 5: ¿Cómo se autoidentifica (nombre):</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Indígena?</li> <li>2. Afrohondureño(a)?</li> <li>3. Negro(a)?</li> <li>4. Mestizo(a)?</li> <li>5. Blanco(a)?</li> <li>6. Otro? ____ Especifique</li> </ol> <p><i>Categorías 1 a 3 en Preg. 5 responden la Preg. 6</i></p> <p>Preg. 6: ¿A qué pueblo pertenece (nombre)?</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Maya-Chortí, 2. Lenca, 3. Miskito, 4. Nahua,</li> <li>5. Pech, 6. Tolupán, 7. Tawahka, 8. Garífuna</li> <li>9. Negro de habla inglesa</li> </ol> <p>Otro ____ Especifique</p>
México (2000, 2010)	<p><i>Solo en cuestionario ampliado:</i></p> <p>Preg. 20: ¿(NOMBRE) es náhuatl, maya, zapoteco, mixteco o de otro grupo indígena?</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Sí</li> <li>2. No</li> </ol> <p><i>No se identifica a los pueblos indígenas (puede hacerse una aproximación a través del idioma)</i></p>	<p><i>Solo en cuestionario ampliado:</i></p> <p>Preg. 16: ¿De acuerdo con la cultura de (NOMBRE), ella (él) se considera indígena?</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Sí</li> <li>2. No</li> </ol> <p><i>No se identifica a los pueblos indígenas (puede hacerse una aproximación a través de idioma)</i></p>
Nicaragua (2005)	<p>Preg. 7: A cuál de los siguientes pueblos indígenas o etnias pertenece [...]:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Rama, 2. Garífuna, 3. Mayangna-Sumu,</li> <li>4. Miskitu, 5. Ulwa, 6. Creole (Kriol),</li> <li>7. Mestizo de la Costa Caribe, 8. Xiu-Sutiava,</li> <li>9. Naho-Nicarao, 10. Chorotega-Nahua-Mange,</li> <li>11. Cacaopera-Matagalpa,</li> <li>12. Otro, 13. No sabe</li> </ol>	<p>Aún no se hace censo</p>
Panamá (2000, 2010)	<p><i>En la sección IV (Lista de ocupantes):</i></p> <p>Preg. 5: ¿Vive aquí alguna persona indígena?</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Sí → ¿Quién?</li> <li>2. No</li> </ol> <p><i>Se identifica el número de la persona, (hasta 8 personas).</i></p> <p><i>En la sección V (Características generales), si está marcado en la lista de ocupantes:</i></p> <p>Preg. 6: ¿A qué grupo indígena pertenece?</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Kuna, 2. Ngöbe, 3. Buglé, 4. Teribe,</li> <li>5. Bokota, 6. Emberá, 7. Wounaan,</li> <li>8. Bri Bri, 9. Ninguno</li> </ol>	<p><i>En la sección IV (Lista de ocupantes del hogar):</i></p> <p>Preg. 5: ¿Vive aquí alguna persona indígena?</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Sí → ¿Quién?</li> <li>2. No</li> </ol> <p><i>Se identifica el número de la persona (hasta 8 personas).</i></p> <p>Preg. 6: ¿Alguna persona de este hogar se considera negro(a) o afrodescendiente?</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Sí → ¿Quién?</li> <li>2. No</li> </ol> <p><i>Se identifica el número de la persona (hasta 8 personas).</i></p> <p><i>En la sección V (Características generales), si está marcado en la lista de ocupantes del hogar:</i></p> <p>Preg. 8: ¿A qué grupo indígena pertenece?</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Kuna, 2. Ngöbe, 3. Buglé, 4. Naso/Teribe, 5. Bokota,</li> <li>6. Emberá, 7. Wounaan, 8. Bri Bri,</li> <li>9. Otro ____ (especifique), 10. Ninguno</li> </ol> <p>Preg. 9: ¿Se considera usted:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Negro(a) colonial?</li> <li>2. Negro(a) antillano?</li> <li>3. Negro(a)?</li> <li>4. Otro? ____ (especifique)</li> <li>5. Ninguno</li> </ol>

País y año censal	Década de 2000	Década de 2010
Paraguay (2002, 2012)	<p><i>En el Capítulo J. Datos de indígenas:</i></p> <p>Preg. 37: ¿Existe en este hogar alguna persona que se considere indígena o perteneciente a una etnia indígena?</p> <p>1. Sí → Anote en una línea el nombre, apellido, edad y la etnia a la que pertenece cada persona que se haya declarado indígena</p> <p><i>Lista de etnias indígenas: Aché ñe'e, Angaité, Ava-guaraní ñe'e, Ayoreo, Enlhet norte, Enxet sur, Guaraní occidental ñe'e, Maká, Manjui, Maskoy, Mbya ñe'e, Nivaclé, Ñandeva ñe'e, Pai ñe'e, Sanapaná, Toba, Toba-qom, Tomárâho, Ybytosó</i></p> <p>(hasta 10 personas)</p> <p>6. No</p> <p><i>En Censo Indígena:</i></p> <p>Preg. 7: ¿A qué etnia pertenece?</p> <p>41. Aché, 42. Ava-guaraní, 43. Mbya, 44. Paĩ, 45. Guaraní Occidental, 46. Ñandeva, 51. Enlhet norte, 52. Enxet sur, 53. Sanapaná, 54. Toba, 55. Angaité, 56. Guana, 57. Maskoy, 61. Nivaclé, 62. Maká, 63. Manjui, 71. Ayoreo, 72. Ybytosó, 73. Tomárâho, 81. Toba-qom, 97. No indígena</p>	<p><i>En el Capítulo J. Datos de población indígena:</i></p> <p>Preg. 42: ¿De las personas que viven habitualmente en este hogar, alguna se considera indígena o perteneciente a una etnia (pueblo) indígena?</p> <p>1. Sí → Anote en una línea el nombre, apellido y la etnia (pueblo) a la que pertenece cada persona que se haya declarado indígena</p> <p><i>Lista de etnias (pueblos) indígenas: Ache, Angaié, Ava-guaraní, Ayoreo, Enlhet norte, Enxet sur, Guaraní occidental, Maká, Manjui, Maskoy, Mbya, Nivaclé, Ñandeva, Pai Tavytera, Sanapaná, Toba, Qom, Tomárâho, Ybytosó</i></p> <p>(hasta 10 personas)</p> <p>6. No</p> <p><i>En el Capítulo K. Datos de población afrodescendiente:</i></p> <p>Preg. 43: ¿De acuerdo a sus rasgos físicos, cultura o tradiciones alguna persona de este hogar se considera afrodescendiente o kamba?</p> <p>1. Sí → Anote en una línea el nombre de cada persona que se haya declarado afrodescendiente o kamba</p> <p>(hasta 10 personas)</p> <p>6. No</p> <p><i>En Censo Indígena:</i></p> <p>Preg. 7: ¿A qué pueblo pertenece ... (Nombre)...?</p> <p>41. Ache?, 42. Ava Guaraní?, 43. Mbya?, 44. Paĩ Tavyterã?, 45. Guaraní Occidental?, 46. Guaraní Ñandéva?, 51. Enlhet Norte?, 52. Enxet Sur?, 53. Sanapaná?, 55. Angaité?, 56. Guaná?, 57. Toba Maskoy?, 61. Nivaclé?, 62. Maká?, 63. Manjui?, 71. Ayoreo?, 72. Ybytosó?, 73. Tomárâho?, 81. Qom?, 97. No indígena?</p>
Perú (2007, 2017)	<p>No incluyó pregunta de autoidentificación. Solo incluyó pregunta sobre lengua en la que aprendió a hablar.</p>	<p>Preg.25: Por sus costumbres y sus antepasados, ¿usted se siente o considera:</p> <p>1. Quechua?</p> <p>2. Aimara?</p> <p>3. Nativo o indígena de la amazonía? (Especifique) _____</p> <p>4. Perteneciente o parte de otro pueblo indígena u originario? (Especifique) _____</p> <p>5. Negro, moreno, zambo, mulato/pueblo afroperuano o afrodescendiente?</p> <p>6. Blanco?</p> <p>7. Mestizo?</p> <p>8. Otro? (Especifique) _____</p>

País y año censal	Década de 2000	Década de 2010
Uruguay (1996, 2011)	No preguntó	Preg. 6: ¿Cree tener ascendencia... 6.1 Afro o Negra? 1. Sí 2. No 6.2 Asiática o Amarilla? 1. Sí 2. No 6.3 Blanca? 1. Sí 2. No 6.4 Indígena? 1. Sí 2. No 6.5 Otra? (especificar) 1. Sí 2. No Preg. 7: ¿Cuál considera la principal? <i>Se listan las mismas categorías de la pregunta 6 y se agrega al final la categoría "Ninguna (no hay una principal)"</i>
Venezuela (República Bolivariana de) (2001, 2011)	Preg. 7: ¿Pertenece a algún pueblo indígena? Sí ¿Cuál? ____ No	Preg. 4: ¿Pertenece a algún pueblo indígena o etnia? Sí → ¿Cuál? ____ No (Pase a Preg. 7) Preg. 7: Según sus rasgos físicos, ascendencia familiar, cultura y tradiciones se considera: Negra/Negro Afrodescendiente Morena/Moreno Blanca/Blanco Otra, ¿Cuál? ____

Fuente: Elaboración propia con base en los cuestionarios censales de las décadas de 2000 y 2010.

No es recomendable aludir a la nacionalidad en la cláusula introductoria de la pregunta, ya que, por un lado, existen diversos pueblos indígenas que fueron fragmentados con la creación de los Estados-nación y que conservan una movilidad ancestral traspasando fronteras y, por otro, las crecientes migraciones internacionales incluyen también a personas indígenas y afrodescendientes. En la década de 2010, el Estado Plurinacional de Bolivia es el único país que incluyó la nacionalidad en la cláusula introductoria.

#### Aspectos generales sobre las categorías de respuesta

En cuanto a las categorías de respuesta, para el caso indígena algunos países recurrieron directamente a listar los nombres de los pueblos de pertenencia, lo cual facilitó la autoidentificación y mejoró la calidad de la información, observándose que en la década de 2010 se actualizaron los listados agregando a los pueblos indígenas no considerados en censos anteriores y utilizando sus denominaciones propias. No obstante, algunos países incorporaron primero categorías de respuesta que refieren a diferentes grupos étnico-raciales y luego preguntaron por el pueblo indígena de pertenencia. En estos casos, la inclusión de categorías raciales como "mestizo" resulta ambigua y confusa, y puede traer como consecuencia una subenumeración de la población indígena o afrodescendiente. Para los censos de la década de 2010 el Ecuador continuó utilizando la categoría "mestizo" como una de las opciones de respuesta, y a esta modalidad se suman Honduras y el Perú<sup>85</sup>.

Para el caso afrodescendiente, dado que su inclusión en los censos se ha generalizado más recientemente, la gran mayoría de los países considera como categoría de respuesta la denominación homónima, sin por ello abandonar las categorías raciales como negro o mulato. Si bien estas últimas

<sup>85</sup> Las categorías "mestizo" y "blanco" no son recomendables a la hora de formular preguntas de autoidentificación indígena y afrodescendiente, pues no constituyen grupos étnicos y pueden afectar negativamente la calidad de la información que se recaba: pueblos indígenas y afrodescendientes (y también Rrom para el caso colombiano). Así, por ejemplo, las organizaciones afroperuanas consideran que la inclusión de la categoría mestizo fue perjudicial para las y los afroperuanos (véase el documento de Cecilia Ramírez en esta publicación).

siguen siendo necesarias, por los procesos históricos experimentados en la región desde el período colonial y esclavista, no apuntan a reivindicar categorías fenotípicas o biológicas sobre las cuales sustentar posicionamientos ideológicos (Anton, 2008). Los únicos dos países que continúan usando solo categorías raciales basadas en el color de la piel son el Brasil y Cuba, puesto que en ambos casos se mantienen las categorías que solían usarse en los relevamientos coloniales y del siglo XIX, pero que han ido adquiriendo un significado social y de construcción identitaria.

En términos “técnicos”, el considerar más de una categoría (afrodescendiente, negro/a y mulato/a, por ejemplo) permite que un mayor número de personas se identifiquen como afrodescendientes. Sin embargo, se deben tomar las precauciones de no incluir categorías raciales a las que puedan adscribirse sectores de la población que no son afrodescendientes, tal como pudo haber ocurrido en la República Bolivariana de Venezuela con la categoría “moreno” (dependerá de la realidad de cada país). Por otra parte, en los procesos de construcción identitaria de la afrodescendencia en los ámbitos social, cultural y como sujetos políticos se reivindica lo “afro” ligado a la nacionalidad, considerando las denominaciones de afroboliviano(a), afrocolombiano(a), afroecuatoriano(a), afrohondureño(a) y afroperuano(a). En estos casos se sugiere incluir también la categoría “afrodescendiente” para evitar subenumeración, sobre todo por la creciente e importante migración internacional intrarregional<sup>86</sup>.

#### ¿Pueblos indígenas y afrodescendientes en una misma pregunta?

Las lecciones aprendidas a partir de algunas pruebas pilotos confirman que, si bien en el caso de los pueblos indígenas la experiencia acumulada en torno a los conceptos para su captación hacen referencia principalmente a la noción de pueblo (en tanto grupo étnico originario), en el de los afrodescendientes no está definido de manera universal, siendo la dimensión racial basada en el fenotipo un elemento relevante de captación de la información, así como de reivindicación social (CEPAL-UNICEF-UNFPA, 2011). Por ello, en determinados casos es aconsejable aplicar preguntas separadas para indígenas y afrodescendientes, ya que puede ser inapropiado continuar con la inclusión de categorías étnicas y raciales en una misma pregunta (en síntesis, puede que las personas afrodescendientes no se identifiquen con el concepto de pueblo, y las personas indígenas no lo hagan con el de raza o color de piel). En cuanto a las categorías, los estudios cualitativos y las investigaciones en profundidad pueden ser el gran aporte para la identificación de las que sean más significativas para la población que se desea captar.

De lo anterior, se observa que en algunos países la operacionalización conceptual resultó en una pregunta específica para captar pueblos indígenas y otra autónoma para identificar afrodescendientes, tal como sugieren las recomendaciones (CEPAL-CELADE, 2011). De esta manera la Argentina, Costa Rica, Panamá, el Paraguay y la República Bolivariana de Venezuela incorporaron una pregunta para afrodescendientes por separado de la indígena (véase cuadro 2). Por su parte el Brasil, además de la pregunta histórica sobre raza-color, incluyó por primera vez preguntas adicionales para pueblos indígenas, lo cual es otro importante avance.

---

<sup>86</sup> Es obvio que las personas afrodescendientes de la región no pierden su condición al migrar. Un ejemplo ilustrativo al respecto es el censo de Chile de 2017. Al no incluirse una pregunta para estos grupos, hubo una campaña promovida por las y los afrochilenas para autoidentificarse en la categoría “otro” (donde se pedía luego “especificar”) de la pregunta dirigida a pueblos indígenas, aun sabiendo que los resultados subestimarían al total afrodescendiente. Esta campaña se impulsó desde las organizaciones afrochilenas de la región de Arica y Parinacota, área de asentamiento histórico y de concentración poblacional de estos grupos. Sin embargo, algo más de la mitad de la población que se autodeclaró como afrodescendiente no era de dicha región (53%). Además, un 37% de los afrodescendientes proviene de otros países, siendo en su gran mayoría afrocolombianas/os y afrohaitianas/os.

No se trata únicamente de diferencias en las posturas conceptuales o técnicas, se trata también de reivindicaciones políticas: los pueblos indígenas desean ser identificados como “pueblos”, mientras que para las poblaciones afrodescendientes la dimensión étnico-racial, a través de categorías fenotípicas como el color de la piel, sigue siendo relevante. De hecho, la expresión “negro” ha sido legitimada por algunas organizaciones sociales afrodescendientes del continente (Bello y Paixão, 2009). Sin embargo, el origen común, el reconocimiento de la identidad cultural y los derechos territoriales también constituyen reivindicaciones de los pueblos y comunidades afrodescendientes (CEPAL, 2017).

#### Pueblos de pertenencia

Junto a una mayor inclusión de las poblaciones afrodescendientes, otro avance a destacar fue el identificar, además de la condición “indígena”, el pueblo de pertenencia. Es decir, en todos los países —excepto México y el Uruguay— será posible conocer la magnitud de la población indígena, los pueblos a los que pertenecen y sus características<sup>87</sup>. Disponer de esta información en el censo permite visualizar la heterogeneidad de situaciones que se presentan al interior de cada país y que se relaciona con la historia y trayectorias de cada pueblo indígena.

También destaca un mayor número de países que incluyen los nombres de los pueblos en los cuestionarios, lo cual contribuye a mejorar la calidad de la información<sup>88</sup>. Algunos países incorporaron pueblos indígenas de reciente reconocimiento por parte de los Estados —como el caso de los diaguitas en Chile— o se modificaron sus denominaciones de acuerdo a lo establecido por los propios pueblos. Junto con ello, varios países siguieron la recomendación de incorporar la categoría “otro pueblo”, con lo cual se hace posible identificar la presencia de pueblos indígenas provenientes de otros países de la región, además de la eventual existencia de pueblos que aún no han sido reconocidos en el país o con identidades territoriales diferenciadas.

#### Incorporación de otras preguntas y adecuación cultural

El hecho de no ser portador o portadora de algunas características relacionadas con otras dimensiones de la identidad —como el idioma indígena, la práctica de determinados rituales o vivir en sus territorios— no invalida el derecho a autoidentificarse como indígena o afrodescendiente. No obstante, es deseable disponer de información que contribuya a comprender quiénes son las personas que se autoidentifican y visualizar la diversidad de situaciones. Entre los indicadores más relevantes a considerar se encuentra el idioma indígena. La preservación y promoción del idioma es una de las reivindicaciones esenciales de las organizaciones indígenas, y en algunos casos también afrodescendientes. El idioma es cultura, y a través de él se transmiten las prácticas y significados del “ser indígena o afrodescendiente”, representa un pilar fundamental en la identidad, y es un canal que facilita la continuidad de los pueblos. A su vez, es importante resaltar que los idiomas son parte de la diversidad cultural y constituyen un patrimonio de toda la humanidad. De allí que entre las recomendaciones para los censos se encuentra el considerar incluir preguntas relativas a este asunto.

Varios países de la región cuentan con bastante experiencia en incluir en los censos preguntas sobre lengua hablada, idioma materno o idioma en el que aprendió a hablar, tal como México, el Estado Plurinacional de Bolivia, Colombia, Guatemala y el Perú. En la década de 2010 se incrementó el número de países que en sus censos incorporaron preguntas sobre idioma. Entre los países que ya levantaron el

<sup>87</sup> En el caso de México puede hacerse una aproximación a través de la pregunta de idioma indígena, aunque lamentablemente no será posible cuando la persona ya no hable la lengua indígena de su pueblo.

<sup>88</sup> Así, por ejemplo, el Ecuador nombra en el cuestionario censal de 2010 a los pueblos y las nacionalidades indígenas, a diferencia del censo de 2000, en el que la identificación del pueblo fue “abierto”, obteniéndose cerca de un 50% de no respuesta.

censo, 10 permiten identificar a los hablantes de idioma indígena y afrodescendiente, cuando aplica: Estado Plurinacional de Bolivia, el Brasil, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, Guatemala, México, el Paraguay, el Perú y Venezuela. En el Ecuador se preguntó además por los idiomas del padre y de la madre de cada integrante del hogar; Colombia y México indagaron también sobre la comprensión de algún idioma indígena; el Paraguay realizó una pregunta a nivel de persona estableciendo jerarquía (primer idioma, segundo, y tercer idioma) y otra a nivel de hogar (idioma preferentemente hablado en el hogar); la República Bolivariana de Venezuela no solo consultó si la persona habla un determinado idioma, sino también acerca de la capacidad de leer y escribir en él. Todo esto ofrece un potencial importante de análisis, en particular para el diseño de políticas educativas.

En la última década algunos países han hecho esfuerzos para incorporar en sus censos otros elementos distintivos de los pueblos indígenas, realizando una adecuación en otras dimensiones y variables que tradicionalmente se incluyen en los censos de población y vivienda, resultado de las consultas a los propios pueblos y a otros actores interesados. Así en el Brasil, por ejemplo, dentro de los territorios indígenas se aplicó un cuestionario ajustado que incluía en el tipo de vivienda la opción de vivienda indígena (oca o maloca); en el material predominante de paredes externas se agregó "sin pared"; en las formas de abastecimiento de agua usado en el domicilio la opción de "pozo en la aldea o fuera de la aldea"; en el registro de nacimiento se incluyó la categoría "Registro Administrativo de Nacimiento Indígena-RANI"; y en el tema de nupcialidad la posibilidad de identificar más de una cónyuge, dado que la poligamia es característica de algunos pueblos indígenas (De Oliveira, 2012). El Estado Plurinacional de Bolivia, Colombia y la República Bolivariana de Venezuela también incluyeron la opción de vivienda tradicional indígena. En el último caso, se incorporó la opción de educación intercultural en la variable sobre nivel y modalidad del grado final cursado. Guatemala en su censo de 2018 incluyó una pregunta sobre el uso regular de ropa o traje maya, garífuna, afrodescendiente o xinka, a solicitud de las organizaciones.

En cuanto a la territorialidad, en todos los países con reconocimiento de territorios y tierras indígenas se esperaba la inclusión de la identificación correspondiente en la boleta censal (la cual no necesariamente coincide con los límites político-administrativos del país), adecuando la cartografía para posibilitar la construcción de indicadores acorde a dichos territorios. Avances en la última década censal se visualizaron en el Brasil, Colombia, Costa Rica, Panamá, el Paraguay, el Perú y la República Bolivariana de Venezuela.

Finalmente cabe resaltar los casos del Paraguay (2012) y el Perú (2017), que nuevamente implementaron un censo indígena en territorios y comunidades así reconocidas, en donde adicionan un cuestionario comunitario que ofrece un gran potencial para el monitoreo de los derechos colectivos, considerando variables relativas a la tierra y sus recursos, acceso a la justicia, oferta y características de los servicios de salud y educación (incluyendo aspectos interculturales e indígenas), conocimiento y prácticas ancestrales. Sin lugar a duda, se trata de valiosas experiencias que ameritan ser integradas en la definición y seguimiento de políticas tendientes a garantizar los derechos de los pueblos indígenas.

#### La participación de pueblos indígenas y afrodescendientes en los procesos censales

La participación de los pueblos indígenas y afrodescendientes en los procesos estadísticos constituye un hito fundamental para la incorporación del enfoque étnico en las fuentes de datos, pues contribuye a definir categorías con sentido para estos pueblos, legitimar el censo, incrementar el compromiso con el operativo y, en definitiva, disponer de información válida. Debido a ello, las

recomendaciones internacionales y regionales han puesto gran énfasis en este aspecto<sup>89</sup>. La década de 2010 muestra un punto de inflexión en materia de participación de los pueblos indígenas y afrodescendientes en los procesos censales, llevada a cabo bajo diferentes modalidades, con mayor o menor intensidad, y mayor o menor compromiso por parte de las autoridades estadísticas (Del Popolo y Schkolnik, 2013).

Entre los países más activos para la ronda 2010 se tienen Costa Rica, el Ecuador, el Paraguay y la República Bolivariana de Venezuela (Del Popolo y Schkolnik, 2013). Asimismo, los cuatro países que levantaron sus censos recientemente —Chile y el Perú en 2017 y Colombia y Guatemala en 2018— también implementaron mecanismos de participación, aunque con diferentes alcances. Destaca el caso de Colombia, primer país de la región (y a nivel mundial) en definir e implementar la consulta y concertación en un censo de población y vivienda, enmarcada en la jurisprudencia y los desarrollos normativos vigentes en el país<sup>90</sup>.

Las experiencias en la participación que se dieron en la década 2010 no estuvieron exentas de cuestionamientos por parte de las organizaciones indígenas y afrodescendientes de algunos países, y aún con sus limitaciones, en general tuvieron un impacto positivo en la inclusión y visibilidad de estos grupos. Asimismo, abrieron paso a una cierta institucionalización para la producción de “estadística étnica”, tal como ocurrió en el Ecuador, Guatemala, el Perú y la República Bolivariana de Venezuela (véase recuadro 1). De los cuatro mecanismos mencionados en el recuadro 1, los que permanecen activos son la OCTEGP de Guatemala y el CTIEE del Perú, lo cual está asociado a que ambos países realizaron su censo recientemente. No obstante, el espíritu de estos mecanismos es atender y fortalecer la producción, difusión y análisis de las “estadísticas étnicas”, considerando las diferentes fuentes de datos. Por lo tanto, se debe evitar que, una vez levantado el censo de población, esta institucionalidad vaya perdiendo fuerza hasta incluso desaparecer.

Las lecciones aprendidas derivadas de la ronda pasada deberían tomarse en cuenta para evitar fracasos en la ronda 2020, prestando atención a las debilidades y obstáculos vividos con el censo previo y a los retos que se avecinan, análisis que debería hacerse tanto desde la visión de las oficinas de estadística como de las organizaciones indígenas y afrodescendientes y otros actores relevantes. La cooperación internacional puede ocupar aquí un rol importante garantizando la imparcialidad en dicho análisis, tal como se está haciendo por ejemplo en Panamá con el estudio reciente del Instituto sobre Raza, Igualdad y Derechos Humanos (2018) y el apoyo de este organismo a la Mesa Técnica Afropanameña para el próximo censo, integrada por el Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC), la Secretaría Nacional para el Desarrollo de los Afropanameños (SENADAP), organizaciones afrodescendientes y académicos/as.

---

<sup>89</sup> Por ejemplo, la publicación “Contar con todos: caja de herramientas para la inclusión de pueblos indígenas y afrodescendientes en los censos de población y vivienda” incluye un módulo específico dedicado a la participación [en línea] [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1446/2/S2011511\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1446/2/S2011511_es.pdf).

<sup>90</sup> Para más detalles sobre el proceso colombiano, el del Paraguay y el Perú, véase los documentos de Herrera, Servín y Ramírez, respectivamente, que forman parte de esta publicación.

## Recuadro 1

## Mecanismos institucionales específicos para la producción de estadísticas de pueblos indígenas y afrodescendientes establecidos en ocasión de los censos de la década de 2010

En el Ecuador, con miras al censo 2010, se creó en el año 2007 la Comisión Nacional de Estadística de Pueblos Indígenas, Afroecuatorianos y Montubios (CONEPIA), la cual estaba conformada por representantes del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), las organizaciones de los pueblos y nacionalidades y las instituciones del Estado a cargo de los asuntos étnicos. La CONEPIA institucionalizó la producción de estadísticas diferenciadas y la presencia de los pueblos, avanzando en el uso del criterio de autoidentificación para reafirmar la identidad, contando con financiamiento y planes de trabajo para la producción de información desagregada por pueblos.

Guatemala, por su parte, creó en 2009 la Unidad Técnica Asesora de Género y Pueblos con el objetivo de promover la transversalización de los enfoques respectivos, que luego derivó en la Oficina Coordinadora Transversal de Estadísticas de Género y Pueblos (OCTEGP), coordinada por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) e integrada por la Secretaría de Programación y Planificación de la Presidencia (SEGEPLAN), la Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM), la Defensoría de la Mujer Indígena (DEMI) y la Comisión Presidencial Contra la Discriminación y el Racismo (CODISRA).

La República Bolivariana de Venezuela, por su parte, creó en el año 2007 el Subcomité de Estadísticas de Población Afrodescendiente, conformado por diversas instituciones nacionales, incluido el Instituto de Estadística (INE), con el objetivo de visibilizar a la población afrodescendiente en todas las fuentes de datos.

El Perú estableció en 2013 el Comité Técnico Interinstitucional sobre Estadísticas de Etnicidad (CTIEE), coordinado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) e integrado por otras instituciones del estado pertinentes, organizaciones indígenas y afroperuanas, la academia y organismos internacionales. Su objetivo es generar estadísticas étnicas continuas dentro del Sistema Estadístico Nacional a través de las diferentes fuentes de datos, definir estrategias de comunicación y difusión para concientizar a la población, y revisar y evaluar conceptual y metodológicamente las "variables étnicas".

Fuente: Elaboración propia con base en información de los países.

## Otros aspectos del proceso censal

Finalmente, la realización de estudios previos y pruebas piloto para la definición de las preguntas de autoidentificación y la implementación de una estrategia comunicacional efectiva son otros dos elementos claves del proceso censal para una buena medición, etapas en las cuales también debe garantizarse participación indígena y afrodescendiente (CEPAL-UNFPA-UNICEF, 2011). La experiencia regional al respecto también es nutrida, y de hecho los cambios observados en la formulación de las preguntas o la inclusión "primeriza" de la autoidentificación se basan en los resultados de dichas pruebas. Algunos países ya han comenzado a hacer estudios previos con miras a la ronda 2020: Panamá por ejemplo está incluyendo diferentes alternativas de preguntas en las encuestas de hogares, Chile realizó una encuesta específica en la Región de Arica y Parinacota referida a afrodescendientes y el Brasil ha llevado a cabo una prueba cognitiva de color y raza en 2016 y una prueba de auto pertenencia Quilombola en 2017<sup>91 92</sup>.

<sup>91</sup> Para más detalles véase las presentaciones de estos países en el Seminario "Aspectos conceptuales de los censos de población y vivienda: desafíos para la definición de contenidos incluyentes en la ronda 2020", en las sesiones sobre pueblos indígenas y afrodescendientes [en línea] <https://www.cepal.org/es/eventos/seminario-aspectos-conceptuales-censos-poblacion-vivienda-desafios-la-definicion-contenidos>.

<sup>92</sup> Para más detalles en materia de pruebas piloto y campañas véase Del Popolo y Schkolnik (2013). Asimismo, las páginas web de las oficinas nacionales de estadística suelen contener el material comunicacional utilizado en los censos. En el sitio web del CELADE sobre censos se incluyen los enlaces a los INEs de la región [en línea] <https://www.cepal.org/es/temas/censos-de-poblacion-y-vivienda/enlaces-institutos-nacionales-estadistica-america-latina-caribe>.

En cuanto a la experiencia de los países que han elaborado campañas específicas de sensibilización relativas a pueblos indígenas y afrodescendientes, se ha señalado que son un instrumento de empoderamiento que permite a los pueblos apropiarse del criterio de autoidentificación dentro del marco de sus derechos y reconocer el potencial de la información que están proporcionando para sus proyectos de vida (DANE, 2010; Chisaguano, 2011 ; Servín, 2011).

## 5. Resultados censales de la autoidentificación: hallazgos y advertencias

Como se ha señalado en estudios previos, el criterio de autoidentificación no está exento de sesgos y dificultades a la hora de la medición. Además de los elementos técnicos e inherentes al proceso censal, los contextos sociales y políticos juegan un rol importante en la autoidentificación. Frente a escenarios de fuerte discriminación étnica es posible que su uso conduzca a importantes subestimaciones de indígenas y afrodescendientes. En cambio, en escenarios en los que ocurren procesos de revitalización cultural o mayor protagonismo político, conducen a que este criterio funcione mejor e incluso pueda dar lugar a la identificación de personas que se sienten social o políticamente cercanas a estos grupos, comunidades o pueblos. La experiencia regional de la década 2000 dejó como conclusión que el sesgo de exclusión y la consecuente subestimación de la población indígena y afrodescendiente tuvo impacto mayor que el de "falsa" inclusión, debido principalmente a la discriminación y a la fuerte influencia de la cultura dominante, especialmente en los medios urbanos (CEPAL, 2006; Del Popolo, 2018).

Evaluar la calidad de los resultados censales de estas "variables" requiere de un análisis pormenorizado en cada país, tal como lo hizo Costa Rica<sup>93</sup>. Si bien escapa a los objetivos de este documento, se brindan a continuación algunas aproximaciones. Para ello, en el cuadro 3 se presentan los niveles de omisión de las preguntas sobre autoidentificación como un indicador básico de la calidad, aunque claramente insuficiente.

Con la excepción del Estado Plurinacional de Bolivia, los países presentan bajos niveles de respuesta a estas preguntas; no obstante, resulta "sospechoso" una omisión nula tal como presentan algunos de ellos. Al respecto cabe decir que, una vez que se lleva a cabo el trabajo de campo y se procesa la información para volcarla a una base de datos, esta debe pasar por un proceso de análisis de consistencia, verificación y validación de todas las variables, pues ningún censo es "perfecto". Se trata de corregir posibles errores que ocurrieron durante el levantamiento de la información, la digitación o lectura de la información y la codificación. Para esta tarea también existen recomendaciones internacionales<sup>94</sup>.

Se cuenta con una amplia experiencia regional de desarrollos metodológicos y procedimientos de verificación, consistencia y validación, que se revisan en cada ronda censal y se van perfeccionando con la incorporación de innovaciones tecnológicas. Sin embargo, suele pasar que la edición no se documenta y por tanto los usuarios no tienen posibilidad de conocer el alcance de las eventuales imputaciones o correcciones.

Al tratarse de la autoidentificación, las reglas de consistencia deberían considerar solo la información referida a la propia persona del bloque de preguntas étnicas. Por ejemplo, las preguntas incluidas en el censo de Chile de 2017 dan lugar a tres variables:

- Variable 1: Si se considera perteneciente a algún pueblo indígena u originario? ("Sí" o "No")

---

<sup>93</sup> Al respecto véase Fuentes (2012) y López (2012).

<sup>94</sup> Véase Naciones Unidas (2010).

- Variable 2: A cuál pueblo pertenece (1. Mapuche, 2. Aymara, 3. Rapa Nui, 4. Lican Antai, 5. Quechua, 6. Colla, 7. Diaguitas, 8. Kawésqar, 9. Yagán o Yámana, 10. Otro).
- Variable 3 (derivada): una codificación para quienes respondieron "otro pueblo"

Por lo tanto, en este caso, la consistencia y eventuales correcciones deberían realizarse considerando solo la información de estas tres variables correspondientes a la propia persona. Así, si las tres variables están en blanco, debería quedar tal cual, siendo posible entonces tener una cierta tasa de omisión, tal como ocurre en el caso chileno. El usuario de esta información decidirá luego qué hacer con el 2,8% de no respuesta: dejarlo fuera del análisis, distribuirlo proporcionalmente según los resultados de quienes declararon, asignar la etnicidad del jefe de hogar, entre otras opciones metodológicas.

Cuadro 3  
América Latina y el Caribe: porcentaje de omisión en las preguntas de autoidentificación étnica,  
censos de la década de 2010

Países que realizaron preguntas por separado			
País y año censal	Autoidentificación pueblo indígena	Identificación de los pueblos de pertenencia	Autoidentificación afrodescendiente
Argentina, 2010	0,00	0,02	0,00
Chile, 2017	2,80	3,11	N/A
Costa Rica, 2011	0,00	0,00	2,30
México, 2010	0,87	N/A	N/A
Panamá, 2010	0,18	0,18	0,37
Venezuela (República Bolivariana de), 2011	4,20	2,10	0,67
Países que realizaron pregunta conjunta			
País y año censal	Autoidentificación étnico-racial	Identificación de los pueblos de pertenencia	
Bolivia (Estado Plurinacional de), 2012	10,02	5,20	
Brasil, 2010	0,02	6,00	
Ecuador, 2010	0,00	14,20	
Honduras, 2013	0,00	0,00	
Perú, 2017	3,32	a	
Uruguay, 2011	4,35	N/A	

Fuente: Elaboración propia con base en procesamientos de los microdatos censales disponibles en el CELADE, excepto el Perú, cuyo procesamiento se realizó en línea, a través de la página del INEI <http://censos2017.inei.gob.pe/redatam/>.

<sup>a</sup> El Perú incluye a algunos pueblos indígenas en la variable principal sobre la condición étnico-racial, solicitando "especificar" en las categorías "nativo o indígena de la amazonía" y "perteneciente o parte de otro pueblo indígena u originario". No se tiene información sobre la no respuesta de dichas especificaciones.

Cabe mencionar el caso del Ecuador, el cual arrojó una mejoría en la captación de los pueblos indígenas de pertenencia, favorecida por el hecho de que en el cuestionario censal de 2010 se listaron los pueblos y las nacionalidades indígenas, a diferencia del censo de 2000, en el que la identificación del pueblo fue registrada de manera "abierto". En efecto, en el censo de 2000 cerca de la mitad de las personas que se autodeclararon indígenas no supo a qué pueblo pertenecía, mientras que en el censo de 2010 la no respuesta, aunque sigue siendo algo elevada, bajó a 14% (véase el cuadro 3).

En cuanto a la cuantificación indígena y afrodescendiente, en el cuadro 4 se presentan los resultados censales disponibles. México es el país con mayor población indígena, estimada en 16,6 millones, y en segundo lugar se ubica el Perú, con 7,6 millones<sup>95</sup>. Le siguen el Estado Plurinacional de Bolivia y Chile, con algo más de 4<sup>96</sup> y 2 millones, respectivamente; el Ecuador, la Argentina y el Brasil, con alrededor de un millón de personas; la República Bolivariana de Venezuela, con poco más de 700 mil; Honduras, con 600 mil; y Panamá, con alrededor de 400 mil. Los países con menos población indígena son Costa Rica y el Paraguay, con poco más de 100 mil personas.

En el caso afrodescendiente el Brasil lidera en la región, con una población cercana a los 100 millones en 2010 (algo más de la mitad del total nacional), y en segundo lugar se encuentra Cuba, con una población afrodescendiente de algo más de 4 millones (representando un 36%). Le siguen el Ecuador, el Perú y la República Bolivariana de Venezuela, donde la población afrodescendiente rondaba el millón de personas<sup>97</sup>; Costa Rica y Panamá, con más de 300 mil personas afrodescendientes; la Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, Honduras y Chile con menos de 150 mil (véase el cuadro 4). Cabe decir que, según la Encuesta Intercensal 2015 realizada en México en dicho año, la población afrodescendiente se estima en 1,38 millones de personas, representando un 1,7% de la población del país<sup>98</sup>.

Un caso especial es el del Uruguay, que en su censo de 2011 incorporó dos preguntas para aproximarse a la cuantificación de las poblaciones afrodescendiente e indígena. Ambas refieren a la ascendencia, pero en la primera cada persona podía elegir más de una opción, mientras que en la segunda solo la principal. Más allá de los aportes que estas dos preguntas ofrecen al análisis étnico-racial del Uruguay, conlleva la necesidad de establecer también ciertos consensos políticos, ya que el volumen y peso relativo de los pueblos indígenas y afrodescendientes se reducen aproximadamente a la mitad cuando se utiliza la ascendencia principal como criterio de cuantificación (véase nota <sup>a</sup> del cuadro 4).

Las cifras del cuadro 4 permiten constatar el aumento de la población indígena y afrodescendiente tanto en términos absolutos como relativos, con excepción del Estado Plurinacional de Bolivia para la población indígena, en el que se aprecia un importante descenso del porcentaje indígena. Un primer análisis basado en la formulación de la pregunta y las cifras obtenidas a nivel departamental apunta a una subestimación y posibles errores en el registro de la autoidentificación en el censo de 2012 (véase el recuadro 2).

---

<sup>95</sup> Dado que en México la pregunta de autoidentificación se aplicó a las personas de 3 años y más de edad y en el Perú a las personas de 12 años y más, las estimaciones del total indígena se obtuvieron aplicando los porcentajes de población indígena obtenidos para estos grupos etarios al total de la población censada.

<sup>96</sup> En el cuadro 4 se presentan las cifras obtenidas para la población de 15 y más años, puesto que este fue el universo al cual se aplicó la pregunta en el censo 2001. En el censo 2012 la pregunta se hizo a toda la población, obteniéndose un total indígena de 4.176.647 personas y de 23.330 personas afrodescendientes.

<sup>97</sup> Dado que en el Perú la pregunta de autoidentificación se aplicó a las personas de 12 años y más de edad, la estimación del total afrodescendiente se obtuvo aplicando el porcentaje de población afrodescendiente obtenido para este rango etario al total de la población censada.

<sup>98</sup> INEGI, consulta en línea de enero 2019, <https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/default.html#Tabulados>.

Cuadro 4  
América Latina y el Caribe: población indígena y afrodescendiente, censos de las décadas de 2000 y 2010  
(En número de personas y porcentajes)

País y año censal	Población			Porcentaje sobre el total país	
	Indígena	Afrodescendiente	Total país	Indígena	Afrodescendiente
Argentina, 2004-2005 (ECPI)	603 758	---	38 747 148	1,6	---
Argentina, 2010	955 032	149 493	40 117 096	2,4	0,4
Bolivia (Estado Plurinacional de), 2001 (población de 15 y más)	3 145 775	---	5 076 251	62,0	---
Bolivia (Estado Plurinacional de), 2012 (población de 15 y más)	3 046 675	16 855	6 899 090	44,2	0,24
Brasil, 2000	734 128	75 872 428	168 666 180	0,4	45,0
Brasil, 2010	896 917	97 171 614	190 755 799	0,5	50,9
Chile, 2002	692 192	---	15 116 435	4,6	---
Chile, 2017	2 175 873	9 919	17 574 003	12,4	0,1
Costa Rica, 2000	63 876	72 784	3 810 179	1,7	1,9
Costa Rica, 2011	104 143	334 437	4 301 712	2,4	7,8
Cuba, 2002	---	3 905 817	11 177 743	---	34,9
Cuba, 2012	---	4 006 926	11 167 325	---	35,9
Ecuador, 2001	830 418	604 009	12 156 608	6,8	5,0
Ecuador, 2010	1 018 176	1 041 559	14 483 499	7,0	7,2
Honduras, 2001	381 495	58 818	6 076 885	6,3	1,0
Honduras, 2013	601 824	115 795	8 303 771	7,2	1,4
México, 2000 (población de 5 y más)	5 439 995	---	86 223 474	6,3	---
México, 2010 (población de 5 y más)	15 200 805	---	101 503 096	15,0	---
Panamá, 2000	284 753	---	2 839 177	10,0	---
Panamá, 2010	417 559	302 598	3 405 813	12,3	8,9
Paraguay, 2002	89 169	---	5 163 198	1,7	---
Paraguay, 2012	117 150	---	6 232 511	1,9	---
Perú, 2017 (población de 12 y más)	6 022 392	828 841	23 196 391	26,0	3,6
Uruguay, 2011 (principal ascendencia) <sup>a</sup>	76 452	149 689	3 251 654	2,4	4,6
Venezuela, (República Bolivariana de) 2001	506 341	---	21 548 687	2,3	---
Venezuela, (República Bolivariana de) 2011	726 543	936 794	27 052 362	2,7	3,5

Fuente: Elaboración propia con base en procesamiento de los microdatos censales; para la Argentina, el dato para el período 2004-2005 corresponde a los resultados de la Encuesta Complementaria de Pueblos Indígenas realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC); para Cuba corresponde a la publicación *El color de la piel según el Censo de Población y Viviendas 2012* de la Oficina Nacional de Estadística e Información (ONEI); y para el Paraguay a la publicación *Censo de comunidades de los pueblos indígenas 2012. Resultados finales* de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC).

<sup>a</sup> En el Uruguay, la pregunta sobre reconocimiento de ascendencia, con categorías de respuesta múltiples, arroja un total de 159.319 personas indígenas (4,9%) y 255.074 personas afrodescendientes (7,8%).

## Recuadro 2

## Estado Plurinacional de Bolivia: algunos problemas ligados a la visibilidad estadística de los pueblos indígenas

Los resultados del censo de 2012 del Estado Plurinacional de Bolivia arrojaron una disminución de la población indígena de un 3,2% respecto al 2001 (considerando a la población de 15 años y más); junto con ello, el porcentaje de población indígena pasó de 44,2%, frente a 62,0% obtenido en el censo de 2001. Esto llama la atención si se considera el contexto político caracterizado por un importante protagonismo y empoderamiento de los pueblos indígenas en el país.

En términos generales, este censo presentó algunos problemas durante el levantamiento de campo y el procesamiento de la información que impactaron en la calidad de algunas variables; nótese que la pregunta de autoidentificación tuvo una tasa de no respuesta de 10%. Se observa además que los cambios en la pregunta de autoidentificación pueden haber tenido un efecto de doble vía, con avances y retrocesos. La pregunta del censo 2012 introdujo todas las denominaciones establecidas en la Constitución (nación o pueblo indígena, originario, campesino, afroboliviano) y si bien era más abarcadora que la del 2001, el hacerlo en el fraseo de la pregunta (y no como categorías de respuesta) pudo haber generado confusiones y omisiones. Junto con ello, se impuso al inicio la condición de ser boliviano o boliviana. Por otra parte, a diferencia del censo anterior, se incluyó en el cuestionario el listado completo de los pueblos indígenas existentes en el país, aunque se indicó al encuestador que no los leyera.

En cuanto a las cifras por departamentos, entre el 2001 y el 2012 la población indígena disminuyó en los 3 departamentos de mayor tamaño: La Paz, Santa Cruz y Cochabamba, de manera más intensa en los dos últimos (las variaciones relativas son de -4,3%; -14,5% y -9,3%, respectivamente), y también en Chuquisaca (-3,7%). Aun cuando en el resto de los departamentos la magnitud indígena aumentó: Beni, Pando, Tarija, Oruro y Potosí, su peso relativo en el total departamental se redujo, con excepción de Beni y Pando (los dos departamentos de menor tamaño poblacional). El porcentaje indígena también disminuye en el resto de los departamentos, y la mayor reducción relativa se produjo en Santa Cruz. Al respecto, no fue menor la importancia del contexto político y los conflictos socioambientales ligados a proyectos de desarrollo en territorios indígenas, en particular el caso del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro-Sécure (TIPNIS), con el proyecto de construcción de una carretera que atravesaría territorios indígenas amazónicos y áreas protegidas, lo cual pudo haber impactado negativamente en los resultados censales.

Fuente: Elaboración propia con base en procesamientos de los microdatos censales y Del Popolo (2018).

En general, si se toma en cuenta solamente la dinámica demográfica, es esperable que la población indígena presente mayores tasas de crecimiento cuando se compara con el total nacional. Por una parte, los pueblos indígenas poseen tasas de fecundidad más elevadas, principal componente del crecimiento poblacional, y si bien la mortalidad infantil y en la niñez es más elevada, esta ha tenido descensos importantes en el período intercensal (Del Popolo, 2018). Sin perjuicio de ello, estas tasas deberían arrojar valores dentro de un rango razonable<sup>99</sup>. Sin embargo, tal como se observa en el gráfico 1 las tasas de crecimiento indígena registradas en la última década en la Argentina, Chile, Costa Rica, Honduras, México, Panamá y la República Bolivariana de Venezuela resultan muy elevadas como para ser explicadas únicamente por su dinámica demográfica, reflejando un claro incremento en la autoidentificación<sup>100</sup>.

Similar razonamiento puede aplicarse para las personas afrodescendientes en los casos del Brasil, Costa Rica, el Ecuador y Honduras. Los casos más sobresalientes son los de México, donde la población indígena creció entre 2000 y 2010 a una tasa media anual de 10,8%, mientras que la población total lo hizo a razón de 1,6%; Costa Rica, cuyo crecimiento intercensal promedio anual de la población

<sup>99</sup> En décadas pasadas, cuando los países se hallaban en etapas incipientes (alta natalidad y alta mortalidad) o moderadas (alta natalidad y mortalidad moderada) de la transición demográfica, las tasas de crecimiento se encontraban entre 2,5% y 3,5% como promedio anual.

<sup>100</sup> En el caso de la Argentina, la comparación se realizó con los resultados de la Encuesta Complementaria de Pueblos Indígenas, que se realizó en el país en 2004-2005, puesto que el censo 2001 solo permite contabilizar los hogares en los que reside alguna persona indígena, sin saber exactamente cuántas son dentro del hogar.

afrodescendiente fue de 15% y de 1,1% para la población nacional. Nótese que en Cuba, mientras la población nacional decrece, la población afrodescendiente se incrementó levemente.

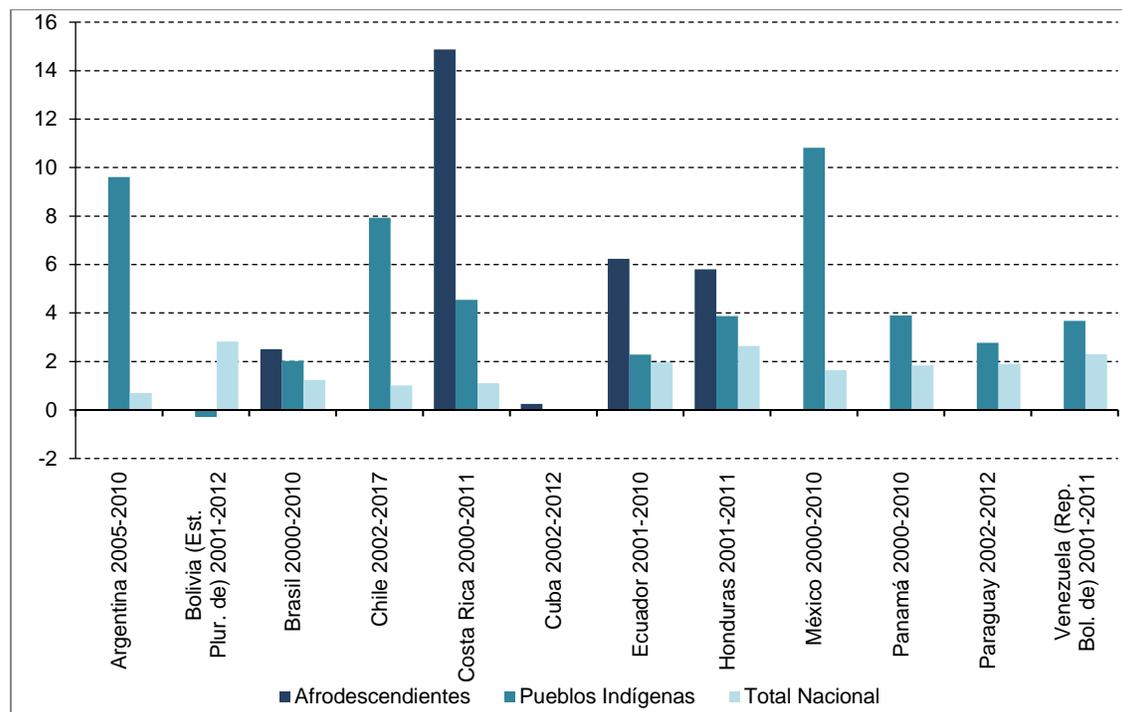
En el Brasil, si bien no se observa un incremento importante en el total indígena, los cambios introducidos en la formulación de las preguntas han mejorado la medición. Así, en los territorios indígenas, cuando en la pregunta sobre raza/color no contestaban "indígena" se aplicaba la pregunta sobre la pertenencia a alguna etnia. Con ello se lograron captar 79 mil personas indígenas que se hubieran perdido con la tradicional pregunta sobre color de la piel: 9% del total indígena (IBGE, 2012). Asimismo, un estudio realizado por De Oliveira (2012) muestra que los mayores crecimientos poblacionales se presentaron en los municipios de áreas fronterizas con los países del cono sur, advirtiéndose que efectivamente se trata de un incremento en la autoidentificación. La autora señala que los incentivos gubernamentales y las mejoras en las políticas públicas dirigidas a los pueblos indígenas, asociada a otros factores, como la búsqueda de mejores oportunidades económicas, educativas y de salud, pueden haber contribuido a un aumento en la declaración de indígenas en esos municipios limítrofes.

El caso chileno, por el contrario, no muestra un cambio radical en la pregunta entre 2002 y 2017, aunque se agrega al pueblo diaguíta y la categoría "otro". No obstante, sí hubo avances en otros aspectos del proceso censal que impactan de manera positiva, como la mayor participación, las campañas de sensibilización, la traducción del cuestionario a idiomas indígenas, entre otros. Por otra parte, tal como señalan Fernández, Peralta y Sánchez (2018), el contexto social y político acaecido en el período intercensal propició el significativo aumento de la población indígena. Así, la expansión de las reivindicaciones indígenas y el fortalecimiento de los procesos de re-etnificación, facilitados por las redes sociales y el uso de nuevas tecnologías, junto a una mayor inclusión en la política pública, contribuyeron al alza.

Por otro lado, sigue llamando la atención el bajo porcentaje de población indígena en el Ecuador (6,8%), que en el censo de 2010 contó con una activa participación de las organizaciones indígenas en las etapas precensales y durante el trabajo de campo. Desde el punto de vista de la redacción de la pregunta, un elemento que puede estar afectando la autoidentificación es la persistencia de la inclusión de la categoría "mestizo", aunque esto es insuficiente para explicar los resultados. Un impacto similar pudo haber tenido esta categoría en el caso peruano, principalmente para la población afrodescendiente, sumado al hecho que todas las denominaciones que atañen a este colectivo se consignaron como una única categoría, haciendo probable que, de los 6 términos consignados, los/as censistas se remitieran a leer solo los primeros (véase cuadro 2). También llama la atención la magnitud de la población afrodescendiente en Panamá, la cual, según distintas organizaciones afrodescendientes se encontraría subestimada. Junto con ello, en este país, varios indicadores sobre sus condiciones de vida aparecen favorables frente a la población nacional, lo cual también se pone en duda (CEPAL, 2017; Instituto sobre Raza, Igualdad y Derechos Humanos, 2018).

Según Del Popolo y Schkolnik (2013), el aumento en la autoidentificación ocurrió tanto en ciudades como en el campo, mostrando que el peso relativo de estos grupos se incrementa de manera más acentuada en las zonas urbanas, con la excepción del Brasil. Si bien estos resultados son expresión de la creciente urbanización y la migración interna campo-ciudad que afecta también a pueblos indígenas y personas afrodescendientes, las elevadas tasas de crecimiento intercensal obtenidas por zona de residencia permiten abonar, al menos a modo de hipótesis, que los mayores logros para mejorar la captación de las personas indígenas y afrodescendientes ocurrieron en general en las ciudades (Del Popolo y Schkolnik, 2013).

Gráfico 1  
América Latina y el Caribe: tasas de crecimiento medio anual, último periodo intercensal  
(Por cien)



Fuente: Elaboración propia con base en el cuadro 4.

Nota: En el caso de la Argentina, para el período previo se tomó la ECPI 2004-2005.

Con todo, es importante que se aproveche al máximo la información censal, tanto para continuar con la producción de conocimiento sobre las condiciones de vida y las dinámicas poblacionales indígenas y afrodescendientes, como para evaluar las propias preguntas con miras a mejorarlas. Se debe tener presente que el censo permite desagregar la información a escalas territoriales menores, por tanto, un primer examen del porcentaje de población indígena o afrodescendiente a estos niveles puede ser de gran utilidad, sobre todo si el análisis de estos datos se realiza con las organizaciones de base, concedoras de los ámbitos locales.

Finalmente, cabe señalar que todas las oficinas de estadística de la región que han levantado su censo correspondiente a la década de 2010 han hecho visible los resultados desagregados para pueblos indígenas y afrodescendientes a través de los diferentes productos desarrollados para su difusión. En particular, el acceso a las bases de datos a través de los sitios web permite el procesamiento en línea, facilitando a los diferentes usuarios obtener sus propias desagregaciones e indicadores, por lo cual a partir de la información censal se han llevado a cabo diversos estudios desde diferentes ámbitos (universidades, centros de estudio, organizaciones de la sociedad civil, organismos de las Naciones Unidas y multilaterales, entre otros). Asimismo ha sido insumo para el seguimiento de acuerdos regionales e internacionales, una herramienta para la toma de decisiones por parte de la cooperación, ha contribuido en la incidencia política de las organizaciones indígenas y afrodescendientes, y ha sido clave para la implementación de políticas públicas (como en México, donde el porcentaje indígena se utiliza para definir los municipios indígenas). No obstante, no se ha aprovechado todo su potencial, observándose una cierta subutilización de los datos, en particular desde las propias organizaciones que los demandan.

## 6. Reflexiones finales

La revisión realizada en este documento permite decir que en la última década se ha llevado a cabo un trabajo intenso en la región para ampliar la información sobre los pueblos indígenas y afrodescendientes, buscando mejorar su calidad, oportunidad y acceso. Hasta el momento, todos los países están aplicando —en mayor o en menor medida— las recomendaciones internacionales y regionales surgidas principalmente de los debates e intercambios sostenidos en los últimos años entre las oficinas de estadística, las organizaciones de pueblos indígenas y afrodescendientes, académicos, organismos de las Naciones Unidas y cooperación internacional. Uno de los avances más significativos se refiere al aumento del número de países que sumaron la identificación de las personas afrodescendientes, principalmente en países que solo habían incluido a los pueblos indígenas. No obstante, con miras a la ronda 2020, se sugiere revisar las recomendaciones y lecciones aprendidas de los censos previos para realizar los ajustes necesarios.

Asimismo, en todos los países se respetó el criterio de autoidentificación, aunque persisten diferencias semánticas importantes derivadas de la operacionalización del criterio. La formulación de las preguntas para los censos de la década de 2010 se realizó a través de mecanismos participativos con los grupos interesados, a través de debates y reflexiones y la implementación de pruebas piloto, lo cual derivó en modificaciones respecto a los censos de la década anterior. Persisten las dos posturas conceptuales observadas en los censos de la década de 2000, aunque no necesariamente contrapuestas: una privilegia la identidad étnica a partir del sentido de pertenencia a un pueblo indígena y la otra la dimensión racial a través de una categoría fenotípica percibida para el caso afrodescendiente. Por tanto, algunos países optaron por realizar las preguntas por separado. Todo esto implica que se deberán tomar ciertas precauciones a la hora de realizar comparaciones entre países y entre censos dentro de cada país.

Otros avances importantes tienen que ver con ir más allá de la condición indígena, identificando a los diferentes pueblos de pertenencia, e incorporando nuevas dimensiones/variables de interés para ellos. Junto con esto se observa una definición más precisa de la cartografía, la realización de campañas más incluyentes, procesos de consultas y una mayor participación de los pueblos indígenas y afrodescendientes en diferentes etapas más allá de la definición de la pregunta. Tanto los cambios metodológicos relativos a la autoidentificación como las mejoras en los procesos han tenido en general un impacto positivo en los resultados, el cual se expresa en un incremento de la población indígena y afrodescendiente más allá de lo esperado según los perfiles demográficos inherentes. Sin embargo, en algunos países las cifras resultaron menos alentadoras, sobre todo en aquellos donde la identificación afrodescendiente fue primeriza. Por tanto, se requiere un análisis pormenorizado en cada país, considerando tanto los aspectos inherentes al censo (incluyendo posibles efectos por el tipo de censo: hecho o derecho), como otros factores sociales, culturales y políticos que también impactan en las mediciones, algunas de las cuales se señalaron en el documento.

Junto con lo anterior, para esta nueva ronda de censos se sugiere que se establezcan o refuercen pautas para el control de cobertura en zonas de asentamientos étnicos de difícil acceso, monitorear la calidad de las preguntas de autoidentificación durante el levantamiento, y que se transparenten los procedimientos aplicados durante la etapa de consistencia y depuración de los datos. No ha sido fácil una evaluación regional más minuciosa porque en varios países existe una falta de sistematización de los procesos y de informes técnicos que den cuenta de estos y otros aspectos, por ejemplo, de cómo se han conformado y han funcionado los mecanismos participativos con pueblos indígenas y afrodescendientes.

También es preciso definir o mejorar, en conjunto con las organizaciones indígenas y afrodescendientes, los planes de análisis y las estrategias para la democratización de la información. Con

relación a ello, es preciso implementar acciones para el fortalecimiento de las capacidades nacionales, regionales y locales en el uso y análisis de la información censal y la incidencia política.

La perspectiva de los derechos territoriales implica la necesidad de contar con información sobre aspectos de los territorios indígenas (sociales, demográficos, bióticos, fisiográficos, entre otros), incluida la ubicación de los asentamientos humanos y su distribución espacial. Los avances cartográficos de la última década ofrecieron una oportunidad estadística única para el desarrollo de estudios de interés, tal como el impacto demográfico de las industrias extractivas y los mega-emprendimientos en territorios indígenas, así como la identificación de brechas de equidad socio-territoriales, por mencionar algunos. A su vez, para las personas afrodescendientes, se tienen datos inéditos que posibilitan la generación de información y conocimiento de manera generalizada en la región. Sin embargo, se observa que no en todos los países el potencial censal ha sido aprovechado en su total magnitud.

Finalmente, es preciso avanzar en la incorporación del enfoque étnico en otras fuentes de datos, aprovechando toda la experiencia acumulada en relación con los censos de población y vivienda. La creación o fortalecimiento de una institucionalidad más permanente para la producción de estadísticas étnicamente diferenciadas puede contribuir de manera importante en esta tarea y en la promoción de espacios de debate y reflexión entre las instituciones del Estado y las organizaciones indígenas y afrodescendientes para establecer acuerdos políticos y técnicos respecto a estos asuntos.

## Bibliografía

- Antón, J. (2008), "La categoría de "afroecuatoriano" y los rasgos de autoidentificación étnica en censos y encuestas de Ecuador", *Revista Latinoamericana de Población* [en línea] <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=323827367006>.
- \_\_\_\_\_ (2007), "Afrodescendientes: sociedad civil y movilización social en el Ecuador", *Journal of Latin American and Caribbean Anthropology*, vol. 12, N° 1, Florida International University, April.
- Antón, J. y F. Del Popolo (2009), "Visibilidad estadística de la población afrodescendiente de América Latina: aspectos conceptuales y metodológicos", *Afrodescendientes en América Latina y el Caribe: del reconocimiento estadístico a la realización de derechos*, Serie Población y Desarrollo, N° 87 (LC/L.3045-P), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bello, A. y M. Paixão (2009), "Una mirada a la situación de los derechos de los afrodescendientes en América Latina", *Afrodescendientes en América Latina y el Caribe: del reconocimiento estadístico a la realización de derechos*, Serie Población y Desarrollo, N° 87 (LC/L.3045-P), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEA (Conferencia Estadística de las Américas) CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2009), *Recomendaciones para los censos de 2010 sobre cartografía censal, migraciones, enfoque étnico y cobertura censal*, Quinta Reunión de la CEA/CEPAL, Bogotá, 10 al 13 de agosto.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2017), "Situación de las personas afrodescendientes en América Latina y desafíos de políticas para la garantía de sus derechos", *Documentos de Proyectos (LC/TS.2017/121)*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- \_\_\_\_\_ (2013), *Consenso de Montevideo sobre población y desarrollo (LC/L.3697)*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- \_\_\_\_\_ (2006), *Panorama social de América Latina 2006*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) CELADE (Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía) (2011), "Recomendaciones para los censos de la década de 2010 en América Latina",

- Series Manuales y Seminarios y Conferencias, N° 72 (LC/L.3364), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- \_\_\_\_ (2009), "Censos 2010 y la inclusión del enfoque étnico: hacia una construcción participativa con pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina", Serie Seminarios y conferencias, N° 57 (LC/L.3095-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) UNFPA (Fondo de Población de las Naciones Unidas) UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2011), "Contar con todos: Caja de herramientas para la inclusión de pueblos indígenas y afrodescendientes en los censos de población y vivienda" (LC/R.2181), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Chisaguano, S. (2011), "CONEPIA. Comisión Nacional de Estadística de los Pueblos Indígenas, Afroecuatorianos y Montubio", ponencia presentada en Seminario Censos 2010 y pueblos indígenas en América Latina, Cartagena de Indias, 2 al 4 de agosto.
- DANE (Dirección Administrativa Nacional de Estadística) (2010), La visibilización estadística de los grupos étnicos colombianos, Bogotá [en línea] [http://www.convergenciagnoa.org/files/visibilidad\\_estadistica\\_etnicos.pdf](http://www.convergenciagnoa.org/files/visibilidad_estadistica_etnicos.pdf).
- Del Popolo, F. (ed.) (2018), "Los pueblos indígenas en América (Abya Yala): desafíos para la igualdad en la diversidad", Libros de la CEPAL, N° 151 (LC/PUB.2017/26), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Del Popolo, F. y S. Schkolnik (2013), "Pueblos indígenas y afrodescendientes en los censos 2010 de América Latina: avances y desafíos en el derecho a la información", Notas de Población, N° 97 (LC/G.2598-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- De Oliveira, N. (2012), "Inovações na pesquisa do indígena do Censo Demográfico 2010 do Brasil e um perfil demográfico dos indígenas residentes na fronteira brasileira", documento presentado en el Congreso de la ALAP, Montevideo, 23 al 26 de octubre.
- Fernández, J., Peralta, C. y M. Sánchez (2018), "¿Por qué y cómo contar? El censo y la población indígena en Chile", Documento de trabajo ICSO, N° 47, Santiago de Chile, Escuela de Sociología Universidad Diego Portales.
- Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas (2004), Informe del Seminario sobre recopilación y desglose de datos relativos a los pueblos indígenas (E/C.19/2004/2), Nueva York, Tercer período de sesiones, Nueva York, 10 a 21 de mayo. Publicación de las Naciones Unidas [en línea] <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/236/94/PDF/N0423694.pdf?OpenElement>.
- Fuentes, E. (2012), "Revisión de la pregunta 'étnico-racial' de determinadas áreas de empadronamiento y distritos y análisis de correlación lineal", San José, Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), Unidad de Diseño, Procesamiento y Análisis.
- IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) (2012), Censo Demográfico 2010. Características gerais dos indígenas. Resultados do universo, Rio de Janeiro, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.
- Instituto sobre Raza, Igualdad y Derechos Humanos (2018), Lecciones aprendidas: incrementando la visibilidad de la población afropanameña hacia el censo 2020, Estados Unidos ISBN 978-958.56255-6-3.
- López, L. (2012), "Evaluación metodológica de la pregunta étnico-racial del censo 2011 de Costa Rica", Proyecto Regional Población afrodescendiente de América Latina II, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Martínez, J. (1986), Who are the indigenous peoples? A working definition.
- Naciones Unidas (2017), Principles and Recommendations for Population and Housing Censuses. Revision 3 (ST/ESA/STAT/SER.M/67/Rev.3), Department of Economic and Social Affairs, Statistics Division, New York, Publicación de las Naciones Unidas.
- \_\_\_\_ (2010), Handbook on population and housing census editing. Revision 1 (ST/ESA/STAT/SER.F/82/Rev.1), Department of Economic and Social Affairs, Statistics Division, New York, Publicación de las Naciones Unidas.
- \_\_\_\_ (2007), Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (A/RES/61/295), Nueva York, Publicación de las Naciones Unidas.

- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2006), Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 [en línea] <http://www.oit Chile.cl/pdf/Convenio%20169.pdf>.
- Schkolnik, S. y F. Del Popolo (2005), "Los censos y los pueblos indígenas en América Latina: Una metodología regional", Notas de Población, N° 79 (LC/G.2284-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Servín, J. (2011), "Difusión y utilización de la información II Censo Nacional Indígena Paraguay 2002", ponencia presentada en Seminario Censos 2010 y pueblos indígenas en América Latina, Cartagena de Indias, 2 al 4 de agosto.

## **B. Límites e alcances para la definición temática del censo de la ronda 2020 en Brasil: una mirada para la cuestión étnica**

*Luciano Tavares Duarte*<sup>101</sup>

Desde 1991, os povos indígenas do país passaram a ser sistematicamente investigados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) com base na identificação dos respondentes que se classificam como "indígena" na pergunta sobre "cor ou raça", atendendo, ao menos em parte, aos dispositivos legais e acordos internacionais vigentes, e inaugurando a experiência institucional com a produção de estatísticas oficiais sistematizadas para grupos populacionais etnicamente diferenciados.

Desde então, o IBGE tem se destacado como o único órgão a produzir estatísticas oficiais sobre os povos indígenas. Por possuir o cadastro de etnias e línguas mais completo disponível, os dados do instituto vêm sendo utilizados como referência por todos os setores da sociedade que têm interesse na temática indígena: órgãos públicos, sociedade civil, academia e mercado. Esses dados se constituem ainda no denominador de vários indicadores produzidos por outros órgãos, a partir de registros administrativos, e são utilizados pela Comissão Econômica da América Latina e o Caribe (CEPAL) e pela Organização das Nações Unidas (ONU) para comparações internacionais de dados sobre povos indígenas.

A Revisão 3 do manual das Nações Unidas (2017) sobre censos de população apresenta a "etnicidade" como um entendimento compartilhado de origens históricas e territoriais (regionais ou nacionais) de um grupo étnico ou comunidade, assim como de características culturais particulares, tendo por pressuposto a multidimensionalidade do processo de pertencimento étnico (Naciones Unidas, 2017).

Como responsável pela produção de estatísticas oficiais sobre toda a população brasileira, o IBGE, como já referido, debruçou-se mais intensamente sobre a produção de estatísticas oficiais para povos indígenas a partir do Censo Demográfico 1991, quando pela primeira vez a categoria "Indígena" foi adicionada dentre as demais categorias do quesito de cor ou raça, com possibilidade de escolha dessa opção de resposta para toda a população selecionada na amostra do censo demográfico. Em recenseamentos anteriores os povos indígenas tinham entre as opções de resposta as categorias "cabocla" em 1872 e 1890, e a categoria "índia" em 1960, apenas para pessoas que residissem em aldeamentos ou postos indígenas, sendo que se outras pessoas se declarassem "índias" elas teriam sua resposta classificada como "parda" (Petruccelli e Saboia, 2013; Oliveria, 1999).

O censo de 2000, por sua vez, foi marcado pelo grande contingente de declarados indígenas residentes em áreas urbanas, cerca de 52% do total captado, e um aumento significativo do total de

---

<sup>101</sup> Coordenador Técnico del Censo Demográfico, IBGE Brasil.

indígenas enumerados, 734.128 contra 294.132 indígenas recenseados em 1991. Se, por um lado, esses resultados vão ao encontro das etnografias dedicadas à investigação da presença indígena nas cidades (Tambucci, Chiquetto e Sertã, 2013; Mamen, 2012; Silva e Monte, 2013), por outro lado, o acréscimo significativo de indivíduos indígenas enumerados em 2000 não encontra explicações demograficamente justificáveis (Pagliaro, Azevedo e Santos, 2005). O aumento significativo no número de indígenas enumerados no censo de 2000 pode ser em parte explicado pelo aperfeiçoamento da identificação da localização espacial dos agrupamentos indígenas durante a preparação dos mapas e cadastros da base territorial censitária. Por outro lado, nesse censo, o quesito cor ou raça foi mantido no questionário de amostra, dificultando a análise de um grupo populacional concentrado em seus territórios e disperso fora deles.

O censo de 2010 foi marcado por uma série de inovações, entre elas, a introdução do *Personal Digital Assistant* (PDA) para a coleta de dados. O uso do PDA teve forte impacto sobre a coleta, a seleção automatizada da amostra, a dinâmica da entrevista, as ações de crítica aplicadas no momento da coleta, a imputação e o processamento dos dados. Os avanços das técnicas de georreferenciamento associados às melhorias no questionário e ao uso do PDA possibilitaram a aplicação de quesitos específicos em setores previamente determinados, sem a interferência do(a) recenseador(a). Houve ganho no tempo de aplicação do questionário, assim como no processamento, análise e divulgação de resultados. O intervalo entre os censos de 2000 e 2010 foi ainda marcado pela modernização tecnológica dos processos de atualização cartográfica e operacional do IBGE e pela disponibilização de insumos de referência, principalmente, imagens de satélite. Com isso, a Base Territorial do Censo 2010 foi totalmente digitalizada e integrada nas suas componentes urbana e rural.

A preparação da Base Territorial do censo de 2010 envolveu a compatibilização dos setores censitários às malhas digitais de terras indígenas fornecidas pela Fundação Nacional do Índio (FUNAI), bem como a completa atualização do cadastro de terras indígenas do Banco de Estruturas Territoriais do IBGE. O fato das terras estarem devidamente cadastradas na Base Territorial associado ao georreferenciamento da coleta por meio do uso de PDAs na operação censitária garantiram a possibilidade de que o quesito "se considera indígena?" fosse adequadamente aplicado em áreas circunscritas às terras indígenas.

Os resultados do censo de 2010 indicam um aumento de pouco mais de 11% no total de indígenas em relação a 2000, considerando-se apenas a captação pelo quesito *cor ou raça*, e cerca de 22%, se foram acrescentados os indígenas enumerados pelo quesito de cobertura ("se considera?"). Contudo, o ganho populacional se deu, principalmente, em áreas rurais. A diminuição no quantitativo de indígenas urbanos ocorreu tanto em termos relativos como absolutos, caindo de 383.298 em 2000 (52,2% do total de indígenas), para 315.180 em 2010 (pouco menos de 40% do total). Essas diferenças alimentaram a discussão entre especialistas sobre as possíveis oscilações na captação dessas populações no período.

Em maio de 2017, o IBGE criou o Grupo de Trabalho de Povos e Comunidades Tradicionais envolvendo a Diretoria de Pesquisas e a Diretoria de Geociências. Este grupo interdisciplinar é composto de pessoas de várias coordenações do IBGE e com formações no campo da antropologia, geografia, linguística, entre outras, e tem pontos focais em unidades estaduais do IBGE. Seu objetivo é realizar estudos e desenvolver propostas metodológicas e operacionais com o intuito de representar geográfica e estatisticamente a diversidade de povos e comunidades tradicionais que ocupam o território brasileiro, com prioridade para os povos indígenas (com estatísticas oficiais desde o Censo Demográfico 1991) e a população quilombola (em processo de estudo).

Foram então organizadas duas reuniões temáticas para construção conjunta de propostas metodológicas e operacionais de investigação para povos indígenas e para comunidades quilombolas

visando ao censo demográfico de 2020: Reunião com Especialistas na Temática Indígena (maio de 2017) e I Reunião sobre temática quilombola (setembro de 2017).

Essas duas reuniões foram a base para a construção das inovações propostas para o tema de povos e comunidades tradicionais, que podem ser resumidas nos seguintes tópicos:

- Desenhos metodológicos e operacionais que permitam introduzir melhorias na captação do pertencimento étnico-indígena e iniciar a captação do pertencimento étnico-quilombola;
- Aperfeiçoamentos nas categorias geográficas de "aldeia indígena" e "comunidade quilombola", utilizadas pela Base Territorial do IBGE para a identificação desses agrupamentos étnicos, utilizando-se em seu lugar os conceitos de "agrupamento indígena" e "agrupamento quilombola", com foco no agrupamento dos domicílios de indivíduos de identificação indígena ou quilombola;
- Acertos metodológicos em torno da assimilação e compatibilização das Terras Indígenas e Territórios Quilombolas com a malha de setores censitários do IBGE, compondo soluções e alternativas para quando as limitações operacionais impedirem a setorização dessas estruturas;
- Concepção do conceito de "área de interesse estatístico" como estruturas territoriais desvinculadas da malha de setores censitários, construídas a partir de registros administrativos, bases de dados, informações georreferenciadas de domicílios e estabelecimentos agropecuários de censos anteriores, com fins de adaptação operacional e focalização de quesitos;
- Ampliação das adaptações metodológicas e operacionais para setores indígenas e áreas de interesse estatístico indígena;
- Consulta livre, prévia e esclarecida aos representantes de povos e organizações indígenas sobre sua representação no censo demográfico, sobre a representação de seus territórios e comunidades indígenas na Base Territorial e sobre o processo de testes do censo demográfico em áreas indígenas;
- Abertura de quesito de identificação étnica-quilombola para territórios quilombolas, agrupamentos quilombolas e áreas de interesse estatístico quilombola;
- Desenho de uma fração amostral que permita ao IBGE divulgar estatísticas oficiais para todos os indicadores permitidos pelo questionário de amostra para as terras indígenas e para os territórios quilombolas, obviamente preservando sigilo estatístico das informações tanto no nível das pessoas quanto das comunidades. Essa inovação permitiria ao IBGE avançar na quantidade de indicadores dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) e do Consenso de Montevideu (CdM) que seriam desagregáveis por áreas especiais, respeitando os critérios de sigilo estatístico previstos nos princípios fundamentais das estatísticas oficiais.
- Teste para investigar a melhor forma de iniciar a captação de pertencimento étnico-quilombola e as necessárias adaptações e desenhos metodológicos para apoiar essa investigação;
- Consulta livre, prévia e esclarecida a representantes de comunidades quilombolas sobre a introdução do quesito de captura de pertencimento étnico-quilombola pela primeira vez no censo demográfico, representação de territórios e comunidades quilombolas na Base Territorial e sobre o processo de testes do censo demográfico em áreas quilombolas. Entende-se esta consulta como complementar à consulta por Internet, dada a novidade da temática nas

investigações censitárias e pelo fato da consulta de Internet ser realizada com base no questionário de 2010, que não inclui o quesito proposto para identificação do pertencimento étnico-quilombola;

- Estruturar os recursos humanos considerando a especificidade da investigação de povos e comunidades tradicionais:
  - Criar a figura de ponto focal temático com função de assessor técnico dos coordenadores operacionais e técnicos do censo demográfico para apoiar os mesmos no contato com órgãos públicos regionais, planejamento, treinamento, monitoramento de coleta e solução de dificuldades enfrentadas, em Unidades da Federação (Ufs) determinadas;
  - Criar uma estrutura central temporária que auxilie os membros do Grupo de Trabalho (GT) no processo de planejamento, treinamento, monitoramento, análise e divulgação de dados;
- Identificar a melhor forma de contratação de recenseadores para atuação em áreas indígenas e quilombolas, partindo da experiência de áreas de trabalho já usadas pelo IBGE para outros recortes territoriais;
- Atualização/estabelecimento de convênios com FUNAI, Secretaria Especial de Saúde Indígena (SESAI), Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), Fundo de Combate à Pobreza (FCP), Ministério do Meio Ambiente (MMA) e outros parceiros para uso de infraestrutura de apoio, recursos humanos, registros administrativos desses órgãos e apoio na promoção da campanha de sensibilização de povos e comunidades tradicionais para o censo demográfico;
- Estudos sobre como melhorar a representação geográfica dos demais povos e comunidades tradicionais elencados no Decreto n. 8750 de 09/05/2016 a partir dos dados levantados pelo quesito de “localidade” associados à captura de geolocalização pelo Dispositivo Móvel de Coleta (DMC);
- Uso de registros administrativos dos diversos órgãos que implementam e articulam as políticas de povos e comunidades tradicionais para identificação de espaços de possível ocorrência de aglomerações espaciais dessa população e para estimativa de valores mínimos de população pertencente aos grupos étnicos indígena e quilombola;
- Propostas de treinamento e coleta diferenciadas para setores especiais;
- Instrumento de coleta para agrupamentos indígenas para atender de forma mais plena a Agenda 2030 e o CdM;
- Campanha de sensibilização do recenseamento em áreas indígenas e quilombolas para facilitar acesso dos recenseadores e a colaboração dos residentes nessas áreas na resposta ao censo;
- Projeto de divulgação do Censo Demográfico 2020 com material diferenciado e culturalmente adequado para os povos e comunidades tradicionais e recorrendo à metodologia do “projeto tarrafa” que vem sendo desenvolvida no âmbito da divulgação do censo agropecuário, florestal e aquícola;
- Construção de cadastro de representantes de povos e comunidades tradicionais a serem convidadas pelas Comissões Municipais de Geografia e Estatística (CMGEs);

- Consolidar o Sistema Nacional de Informações Oficiais (SNIO) na dimensão de povos e comunidades tradicionais, visando a dar continuidade na prestação de estatísticas oficiais no período intercensitário.

Entre outubro de 2017 e março de 2018, o grupo de trabalho deu apoio à Gerência Técnica do Censo Agropecuário (GTA) na operacionalização do Censo Agropecuário 2017 para orientar os supervisores e recenseadores a realizarem coleta em área indígena e quilombola por meio de elaboração de cartilhas, notas técnicas e metodológicas, no Amazonas, Mato Grosso e Rio de Janeiro, assim como missões de adaptação metodológica a etnias de recente contato e de alto percentual de não falantes de português e coordenação de missões de coleta na Terra Indígena Yanomami, Roraima. Esse processo permitiu testar algumas hipóteses e desenhar algumas estratégias metodológicas e operacionais do GT que serão apresentadas ao longo deste documento.

## 1. Pertencimento étnico-indígena

A produção de estatísticas oficiais para povos e comunidades tradicionais envolve um diálogo estreito entre a Diretoria de Pesquisas (DPE) e a Diretoria de Geociências (DGC) do IBGE, considerando que os povos indígenas e as comunidades quilombolas têm uma relação estreita entre sua etnicidade e sua relação com um território étnico, este último sujeito a processo de regulação estatal. O diálogo com atores chave, mencionados anteriormente, alertou o IBGE para algumas lacunas das estatísticas oficiais de povos indígenas construídas a partir do Censo Demográfico 2010. O fato do quesito de cor ou raça não conseguir captar na sua totalidade o fenômeno de pertencimento étnico-indígena, levou à redefinição metodológica da proposta de acionamento do quesito de cobertura “se considera indígena?” para que o mesmo possa ser acionado em todas as áreas previamente cadastradas em nossa base territorial como terras indígenas, agrupamentos indígenas e áreas de interesse estatístico indígena, buscando dessa forma melhorar a cobertura do pertencimento étnico-indígena, sem onerar o custo da operação com a abertura de um quesito extra para toda a população.

Para dar conta dessa inovação metodológica foi necessário rediscutir o conceito de “aldeia indígena”, que apresentava uma rigidez metodológica e simbólica, avaliada como passível de invisibilizar conjuntos de domicílios com potencial ocorrência de indígenas. Nesse sentido, partindo dessa discussão com órgãos que atuam na política indigenista e membros da academia que vêm apoiando o censo demográfico nas suas últimas edições, reformulamos o conceito sob a nova nomenclatura de “agrupamento indígena”, permitindo que o mesmo seja flexível o suficiente para podermos cadastrar em nossa base territorial o maior número de conjuntos de domicílios com potencial ocorrência de população indígena. A definição a ser utilizada por toda a rede do IBGE durante a preparação da Base Territorial do censo de 2020 é a que considera “agrupamento indígena” como:

O conjunto de 15 ou mais indivíduos indígenas em uma ou mais moradias contíguas espacialmente por vínculos familiares ou comunitários. Como indivíduo indígena entende-se a pessoa declarada indígena ou índia. A expressão material do agrupamento indígena no espaço geográfico pode ser diversa, podendo contemplar ocas, malocas, casas, apartamentos, salões, etc. e deve ser nomeada de acordo a sua identificação pelos próprios indígenas, respeitando-se as denominações locais (aldeia indígena, comunidade indígena, maloca, taba, grupo indígena, entre outros). Os agrupamentos indígenas serão classificados posteriormente, para fins de divulgação estatística, em “Grupos Locais Indígenas” ou “Aldeias indígenas” de acordo com seu cadastramento nos bancos de dados da FUNAI (Manual da Base Territorial, 2018).

Nos últimos anos, o Grupo de Trabalho de Povos e Comunidades Tradicionais vem intensificando o mapeamento das bases de dados do Censo Demográfico 2010 e do Censo Agropecuário 2017 e de possíveis registros administrativos que permitam identificar no território outras áreas de potencial ocorrência de povos indígenas que precisariam de um recenseamento para poderem ser validadas e onde seria importante abrir o quesito de cobertura “se considera indígena” para garantir a correta identificação do pertencimento étnico. Para poder registrar essas áreas na base territorial do IBGE, foi desenvolvido o conceito geográfico adicional que denominou-se de “área de interesse estatístico indígena” que são áreas identificadas e delimitadas pelo IBGE, a partir de informações territoriais e registros administrativos de populações indígenas, com finalidade exclusivamente estatística, que servem à focalização de quesitos dos questionários das pesquisas (permitindo melhorar, por exemplo, o indicador de crianças com 5 anos ou menos sem documentos, ao permitir a opção de Registro Administrativo de Nascimento de Indígena (RANI) para estruturas territoriais indígenas cadastradas nessas bases, a captação de informações sobre crenças, rituais indígenas e religião dos povos indígenas, sobre trabalho remunerado ou para próprio consumo dos povos indígenas e população quilombola).

## 2. Pertencimento étnico-quilombola

A segunda inovação referente à temática de povos e comunidades tradicionais diz respeito à inclusão de outro grupo étnico nas estatísticas oficiais sobre etnicidade, o grupo quilombola, visando a cumprir gradualmente com o Decreto nº 8.750 de 09/05/2016, que delega ao IBGE a atribuição de realizar, a nível nacional, o levantamento de informações sobre os povos e comunidades tradicionais nele contemplados. Considerando que o quesito de cor ou raça já apresenta dificuldades com a dimensão étnica-indígena e considerando que a dimensão étnica-quilombola não é excludente de sua classificação étnico-racial que se concentra majoritariamente, mas não exclusivamente, nas categorias de preto ou pardo, a proposta foi de construir um quesito separado.

No ano de 2016, a Gerência Técnica do Censo Demográfico (GTD) iniciou um trabalho de planejamento para a inserção de um quesito de identificação étnica-quilombola no Censo Demográfico 2020. Esse planejamento teve como ponto de partida a análise do cadastramento de territórios quilombolas e comunidades quilombolas na Base Territorial, tarefa realizada pela Coordenação de Estruturas Territoriais (CETE/DGC). Deve-se ressaltar que o IBGE vem trabalhando, desde 2012, no sentido de representar espacialmente os Territórios Quilombolas e Comunidades Quilombolas em sua Base Territorial, por meio do Acordo de Cooperação Técnica n. 01, de 2013, entre o IBGE e a SEPPIR. Nesse processo foram cadastrados 260 Territórios Quilombolas com *status* “titulado” no Banco de Estruturas Territoriais do IBGE, a partir dos arquivos em formato *shape* fornecidos pela SEPPIR.

Em finais de 2016, as coordenações do IBGE acima citadas realizaram uma visita de campo às comunidades quilombolas dos municípios de Ananindeua, Abaetetuba e de Moju, no estado do Pará, para discutir com suas lideranças e demais quilombolas dessas comunidades a autoidentificação étnico-quilombola e a organização geoespacial de seus territórios, entre outros aspectos relacionados à operacionalização de pesquisas domiciliares nesses territórios. Nessas discussões, foram identificadas necessidades de operação diferenciada do IBGE nesses espaços —principalmente o pedido de autorização prévio às lideranças locais para entrada no território e explicação do trabalho a ser realizado, além de um contato prévio do IBGE com o INCRA, a FCP ou a SEPPIR para que esses órgãos se comunicassem com as lideranças locais sobre a operação de pesquisa que seria levada a cabo—, a importância do quesito de cor ou raça para a afirmação de sua “negritude”, e o sentimento de invisibilidade de seu pertencimento étnico em nossas estatísticas e cartografias oficiais quando comparado com as populações indígenas foi também mencionado pelos quilombolas.

Em maio de 2017, o IBGE realizou um teste de captura de pertencimento étnico quilombola no Estado do Rio de Janeiro (descrito em detalhes na seção 0), em que foram aplicadas três opções de pergunta de pertencimento étnico quilombola:

- Opção 1 – Alguém no domicílio é quilombola? [Se sim] NOME é quilombola?
- Opção 2 – De acordo com os costumes, tradições e crenças de NOME, ela(e) se considera quilombola?
- Opção 3 – NOME se considera quilombola?

Dessas, a opção 3 foi a que foi melhor compreendida pelos/as informantes e que causou menos dúvidas.

No ano de 2018, iniciou-se o processo de teste do censo demográfico 2020 que se encerra em 2019 e o quesito de pertencimento étnico quilombola selecionado para teste foi o da opção 3 —“NOME se considera quilombola?”— complementado pela pergunta “Qual o nome da sua comunidade?”. Todo o processo de testes será acompanhado pelos membros do GT de los Povos e Comunidades Tradicionais (PCT) e seus pontos focais, além da participação de parceiros institucionais como observadores.

Após a realização da reunião com especialistas supramencionada, foi definido que todos os territórios que já disponham de delimitação oficial, independentemente do “status” de seu processo de regularização fundiária, devem constar da Base Territorial do IBGE. Por isso, o planejamento é que, até o Censo Demográfico 2020, todos os territórios estejam compatibilizados com os setores censitários, observando-se as limitações de comparabilidade estatística e operação de coleta, o que garantirá uma coleta estatística adequada nessas áreas, sua seleção para possíveis pesquisas amostrais específicas e a divulgação de dados estatísticos oficiais para este recorte espacial.

Entretanto, o IBGE tem conhecimento que o universo dos territórios quilombolas com processo de regularização iniciado é muito restrito em relação ao conjunto das mais de 2.921 comunidades quilombolas certificadas pela Fundação Cultural Palmares, fora as comunidades quilombolas em processo de análise pela FCP. Por isso, a partir da reunião com especialistas já mencionada, foi sugerido que o IBGE intensificasse o registro na sua Base Territorial de agrupamentos de indivíduos quilombolas, de modo a garantir a focalização da aplicação do quesito de identificação étnica-quilombola nessas áreas no censo de 2020. Por isso, os agrupamentos de indivíduos de comunidades quilombolas, referidos genericamente como “agrupamentos quilombolas” serão definidos como setores censitários, de modo a garantir a coleta diferenciada nesses locais e a possibilidade de diferenciação estatística dessas populações.

Dada ainda a dispersão da população quilombola, definiu-se também a instituição das “áreas de interesse estatístico”, que serão áreas construídas pela Coordenação de Estruturas Territoriais (CETE) em parceria com a GTD e geradas a partir da construção de *buffers*, isto é, áreas de entorno, a partir de registros administrativos e de bases de dados sobre a população quilombola, a partir dos limites dos Territórios Quilombolas e dos pontos das comunidades certificadas para captação da identificação da população de entorno. Além disso, contemplarão ainda as localidades quilombolas identificadas a partir da atualização do Cadastro Nacional de Endereços para Fins Estatísticos (CNEFE) do IBGE do Censo Agropecuário 2017 e a identificação de pequenas porções de Territórios Quilombolas que não possam, por limitações operacionais, ser definidos como setores censitários.

### 3. Integração de dados do censo 2020 com bases de dados externas

Testemunhamos nos últimos anos a proliferação de uma diversidade de dados altamente detalhados, produzidos em tempo real, em uma variedade de formatos, e originários de diversas fontes. Diante dessa realidade, há uma necessidade latente de se aproveitar as oportunidades dessa revolução, a fim de melhorar a concepção e implementação de políticas públicas e de prestação de contas, com o objetivo final de melhorar a vida dos cidadãos.

Neste contexto, os registros administrativos surgem como um complemento importante para os recenseamentos e pesquisas tradicionais. Registros administrativos têm o potencial para permitir uma maior eficiência no processo de coleta de dados, enquanto ampliam a cobertura temática e o nível de detalhe das estatísticas derivadas.

Compete ao IBGE desempenhar um papel de catalisador na concretização do potencial inexplorado dos registros administrativos, não só devido ao seu papel natural como coordenador e regulador da qualidade das estatísticas oficiais, mas também como embaixador da importância dos dados e estatísticas.

Para o censo de 2020, serão desenvolvidos instrumentos computacionais que viabilizem a integração/pareamento de dados censitários com fontes de dados externas. Para isso será necessário que o acesso as fontes externas aconteça em tempo suficiente que permita o desenvolvimento destes instrumentos.

### 4. Testes, provas piloto e censo experimental

Os testes prévios à realização de um censo demográfico se constituem em elementos fundamentais para o seu sucesso. Os testes piloto são realizados com o objetivo de avaliar algumas hipóteses que expliquem erros ou lacunas da investigação anterior e desenhar estratégias para melhorar a qualidade das informações coletadas pelo IBGE com o intuito de responder às demandas de temas específicos. As provas-piloto são destinadas, entre outros objetivos, a avaliar a compreensão dos quesitos pelos informantes, o tempo de aplicação do questionário, possíveis erros de fluxo ou crítica e a testar a funcionalidade do aplicativo de coleta. São também extremamente proveitosas para o esclarecimento e para o aperfeiçoamento das propostas de investigação porventura ainda indefinidas. Além disso, os sistemas de treinamento, coleta e supervisão também serão alvos de teste nas provas-piloto (especialmente a segunda).

O conjunto dos resultados destas operações permite a realização de um censo experimental, este se constituindo em uma simulação completa da operação censitária, que permite testar e avaliar todo o processo a ser desenvolvido posteriormente no Censo de 2020, bem como os instrumentos a serem utilizados, visando a identificar os ajustes que devem ser feitos antes do início da operação real.

É importante mencionar que o censo de 2020 apresentará duas modalidades para preenchimento do questionário: a tradicional, de obtenção de informações por meio de entrevista presencial; e, tal como ocorreu em 2010, a alternativa de preenchimento do questionário por meio da *Internet*, viabilizada pelo desenvolvimento de mecanismos eletrônicos de modo que o morador possa responder o questionário *online* em um formulário na própria *Web*. Neste sentido, o questionário *online* precisará contar com diversas formas de ajuda, como *links* com explicação de conceitos e ícones de ajuda no preenchimento, assim como uma central de atendimento telefônico para dar apoio à operação.

Por outro lado, para saber que dificuldades podem ser encontradas nesta modalidade de coleta de informações, também é preciso realizar alguns testes com a finalidade de quantificar a infraestrutura

necessária de comunicação e os equipamentos capazes de suportar uma grande quantidade de acessos ao questionário de uma só vez e a transmissão dessas informações, de forma segura, para um banco de dados. Isto já começou a ser encaminhado pelas áreas específicas do IBGE.

### a) **Teste de Cor ou Raça**

Deparada com a necessidade de compreender se a ausência de esclarecimentos para a opção de resposta “parda” no Censo Demográfico 2010 havia influenciado a escolha dos entrevistados quanto às opções de resposta, e verificando o aumento exponencial de pessoas declaradas “amarelas” quando comparados os dados dos censos demográficos de 2000 e 2010, assim como sua aparente desconexão da dinâmica demográfica da população residente no Brasil e com origem oriental, a Gerência Técnica do Censo Demográfico (GTD) decidiu realizar um teste sobre o quesito de cor ou raça em busca de possíveis explicações para essa dinâmica.

#### i) *Problema e hipóteses do Teste de Cor ou Raça*

A categoria de resposta “amarela” do quesito de “cor ou raça” do censo demográfico apresenta uma tendência de crescimento desde o Censo Demográfico 2000 (quando comparado com o de 1991) que chamou a atenção pelo seu descolamento aparente de uma dinâmica migratória ou reprodutiva de pessoas com origem oriental. Apesar do grupo de cor amarela manter sua participação relativa em torno de 0,4% (0,43% em 1991 e 0,45% em 2000), a população categorizada como amarela é responsável por um aumento populacional (20,8%) entre o censo de 1991 e o de 2000 de 5,1 pontos percentuais acima do aumento verificado para o total da população do Brasil (15,7%)<sup>102</sup>. Aumento que se potencializa no Censo Demográfico 2010 (176,4%), provocando a necessidade de análise sobre potenciais causas desse aumento exponencial de pessoas declaradas como amarelas. Salientamos que em São Paulo e Mato Grosso do Sul houve decréscimo entre 1991 e 2000, tendência esperada e que compensou os aumentos nesse período verificados nos outros estados, e que entre 2000 e 2010 o crescimento em São Paulo, Paraná e Mato Grosso do Sul foi inferior ao identificado no resto do país. Informação relevante quando consideramos a maior concentração de pessoas com origem oriental nessas unidades da federação.

No teste pretendíamos entender quais os significados atribuídos às categorias de cor ou raça “parda” e “amarela” pelas pessoas entrevistadas pelo IBGE, conscientes que:

Categorias sociais, políticas e administrativas enfeixam processos complexos de distinção, aglutinação e hierarquização entre pessoas, acontecimentos, espaços e tempos. Desse modo, produzem narrativas sobre vidas, lugares e temporalidades que têm por efeito, não raras vezes, a domesticação e o congelamento de experiências múltiplas e diversas (Vianna e Facundo, 2015, p.1).

Procuramos assim identificar como os informantes reagem quando tinham acesso às definições de cor ou raça “parda” e “amarela”, frente às suas escolhas de cor ou raça abertas e utilizando as categorias do IBGE: “branca”; “preta”; “amarela”; “parda”; ou “indígena”. Em relação à cor ou raça “amarela” o teste partiu da existência de um potencial “falso positivo”: a pessoa declarada como de cor ou raça “amarela” e sem uma aparente origem familiar oriental. Fizemos isso para poder identificar como essas pessoas pensavam a categoria “amarela”, considerando que as mesmas atribuíam outro sentido a esta, já que aparentavam não ter origem oriental. Foi nesse sentido que parte da amostra do teste foi selecionada, recorrendo a uma análise dos dados do último censo. Além disso, uma parte da amostra foi

---

<sup>102</sup> Petrucelli (2007) havia realizado essa análise comparando o censo demográfico de 2000 com o de 1991. Refizemos a mesma para incluir o censo de 2010, sem a correção realizada pelo autor, o que explica pequenas diferenças de resultados, mas não interfere nas conclusões.

aleatória e visava identificar pessoas declaradas como pardas, evento mais frequente que a declaração como amarelo, pelo que não exigia pré-identificação.

Nossas questões orientadoras buscavam identificar a reação dos informantes às formas diferentes de apresentar a questão de cor ou raça<sup>103</sup> e como os mesmos reagiam quando as definições de cor ou raça “parda<sup>104</sup>” e cor ou raça “amarela<sup>105</sup>” lhes eram apresentadas. São elas:

- As pessoas que foram declaradas como “amarelas” em 2010 ainda se declaram como “amarelas”?
- O informante que declara a si ou outra pessoa como de cor ou raça “amarela” associa essa categoria com uma dimensão de origem oriental?
- As pessoas pedem esclarecimentos sobre as categorias de cor ou raça? Quais?
- Quais os motivos que levam as pessoas a declararem alguém como de cor ou raça “parda” e de cor ou raça “amarela” sem que qualquer definição seja dada para essas categorias?
- A definição de cor ou raça “parda” ao ser apresentada para os informantes altera a declaração dos mesmos? Por quê?
- A definição de cor ou raça “amarela” ao ser apresentada para os informantes altera a declaração dos mesmos? Por quê?

Nesse sentido, o questionário foi desenhado visando apresentar estímulos diferenciados na forma como a pergunta sobre cor ou raça era realizada e a operação de campo foi desenhada com o intuito de recuperar as reações dos informantes aos diferentes estímulos. Assim, além da informação coletada utilizando o DMC e recorrendo a quesitos de resposta aberta, categorizada com resposta única e categorizada com resposta múltipla, cada entrevistador(a) era acompanhado de um(a) observador(a) que realizava um relatório qualitativo utilizando uma metodologia de observação de cunho etnográfico, onde se buscava recuperar não apenas a fala completa e sem alteração do informante, mas também as reações não verbalizadas, aproximando-se de uma ideia de registro do discurso<sup>106</sup>.

Essa abordagem metodológica permitiu que o teste gerasse duas bases, que denominamos de base quantitativa (quesitos fechados coletados via DMC) e base qualitativa (fruto dos relatórios de observação e dos quesitos abertos coletados via DMC corrigidos pelos relatórios de observação), que foram concatenadas posteriormente. Essa opção analítica se faz em acordo com Goldenberg (2011) e Minayo (2012), autoras que defendem a combinação de diferentes metodologias com o intuito de “abranger a máxima amplitude na descrição, explicação e compreensão do objeto de estudo” (Goldenberg, 2011, p. 63). Nesse mesmo sentido, referindo-se às possibilidades decorrentes da combinação de metodologias qualitativas e quantitativas, Minayo afirma:

---

<sup>103</sup> A pergunta sobre “cor ou raça” dos moradores do domicílio era realizada de quatro formas diferentes. A primeira era uma pergunta aberta, a segunda era uma pergunta categorizada utilizando as categorias do IBGE e sem apresentar qualquer definição, a terceira era uma pergunta categorizada que apresentava uma definição da categoria “parda” e tinha como opção de resposta as categorias do IBGE e a quarta era uma pergunta categorizada que apresentava uma definição da categoria “amarela” e tinha como opção de resposta as categorias do IBGE.

<sup>104</sup> Para efeitos do presente teste utilizou-se como definição da categoria “parda” uma adaptação da utilizada nas nossas pesquisas domiciliares: “a miscigenação de branco com índio; de branco com preto; de preto com índio; ou de preto com pessoa de outra cor ou raça”.

<sup>105</sup> O teste utilizou como definição da categoria “amarela” a mesma utilizada no Censo Demográfico de 2010: “Considera-se de cor ou raça amarela, a pessoa de origem oriental: japonesa, chinesa, coreana, etc.”.

<sup>106</sup> A literatura antropológica sobre análise de discurso é vasta, mas citamos dois autores que nos orientaram nessa análise são eles Foucault (1991) e Das (1997).

Os dois tipos de abordagem e os dados delas advindos [...] não são incompatíveis. Entre eles há uma oposição complementar que, quando bem trabalhada teórica e praticamente, produz riqueza de informações, aprofundamento e maior fidedignidade interpretativa. (Minayo, 2012, p.22)

Para transformar a observação qualitativa em uma base foi necessário operar um processo de construção de categorias analíticas com a concomitante tradução do discurso para que um enquadramento do mesmo pudesse ser realizado, respeitando os significados atribuídos pelas pessoas às categorias de “cor ou raça” utilizadas pelo IBGE. Esse processo permitiu que análises cruzadas entre as duas formas de coleta de informação fossem realizadas, ampliando as possibilidades de análise do teste.

## ii) Conclusões

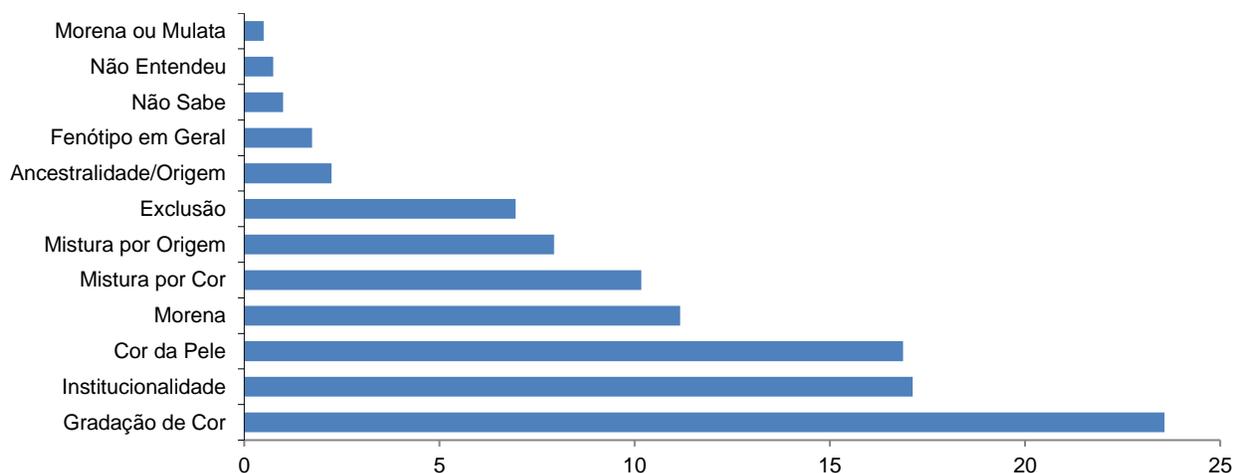
A análise qualitativa permitiu compreender os significados atribuídos às categorias “parda” e “amarela” e como os mesmos se aproximam ou se afastam das definições do IBGE para essas categorias, enriquecendo a análise e demonstrando que, para o universo restrito analisado no teste, a hipótese que surgiu das observações realizadas durante a coleta do censo demográfico não dava conta de explicar o aumento exponencial observado da categoria amarela entre 2000 e 2010.

Analisando o conjunto de respostas sobre os motivos de seleção das categorias “parda” e “amarela”, identificamos que a dimensão relacional da cor da pele da pessoa classificada em relação às cores associadas aos outros moradores do domicílio ou em relação a outras possibilidades de cor de pele, o que rotulamos como “Gradação de Cor”, é a mais significativa, sendo responsável por 22,6% das razões para a seleção da categoria “parda” (gráfico 1). As outras duas razões mais frequentes para a escolha da categoria “parda” são a “institucionalidade” (19,2%) e a “cor da pele” (17,0%). Se adicionarmos a frequência das duas razões que remetem para a ideia de “mistura” obtemos 18,1%.

Entre as justificativas apresentadas para a escolha da categoria “amarela”, a “Gradação de Cor” aparece com um destaque significativo (31,8%), sendo a segunda razão com maior frequência a “Cor da Pele” (30,3%), aparecendo em terceiro lugar a “Institucionalidade” (10,6%), ou seja, a ideia de cor associada à categoria é responsável por 62,1%.

Gráfico 1

Brasil: distribuição das justificativas apresentadas pelos informantes para selecionar a categoria “parda” na resposta sobre cor ou raça categorizada e sem definições, 2016  
(Em porcentagens)

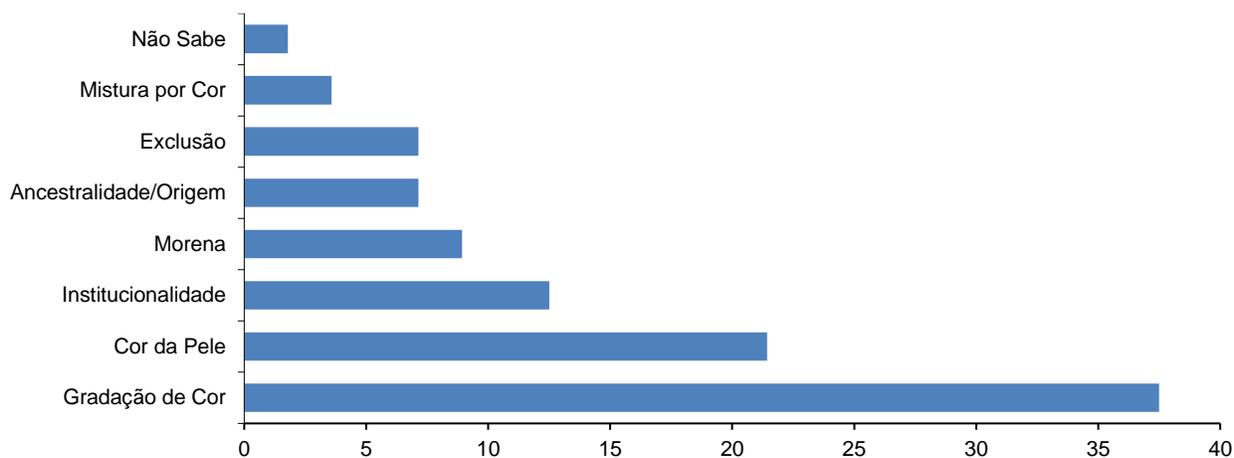


Consideramos que a hierarquização de motivos apresentados para a seleção da categoria “amarela” permite identificar pelo menos duas hipóteses não excludentes sobre as razões que vêm levando as pessoas a se autoidentificarem como “amarelas” e a classificarem assim outros moradores dos domicílios nas operações censitárias e talvez em outras pesquisas. A primeira é a de que a categoria “amarela” está sendo acionada pelo senso comum como sendo uma “cor” localizada entre as cores “branca” e “parda”, pensando nossas categorias como uma gradação de cores do branco ao preto<sup>107</sup>. A segunda hipótese é de que as instituições que classificam a cor ou raça de seus beneficiários estão utilizando a categoria “amarela” como cor de pele e não com o significado que a mesma tem nos manuais do IBGE. Essas hipóteses só puderam ser construídas e testadas a partir do cruzamento entre os dados qualitativos e quantitativos, denotando que sem essa análise combinada não poderíamos identificar como as pessoas que prestam informações para o IBGE se apropriaram da categoria “amarela”, o que enviesaria qualquer tentativa de adereçar esse “problema”.

Os resultados do teste de cor ou raça apontam para a necessidade de pensar a categoria “amarela” colocando em diálogo o conceito com o qual o IBGE vem operando e o significado atribuído à categoria pela sociedade. Nesse sentido, o desenho do quesito de cor ou raça para o protótipo que será testado nas provas-piloto leva em consideração essa necessidade ao incluir um quesito de cobertura para aqueles que forem declarados como amarelos, visando a orientar os informantes sobre a dimensão de origem dessa categoria, conforme a definição do IBGE, cumprindo assim com as recomendações internacionais para a investigação de etnicidade que demandam que os critérios de identificação sejam apresentados de forma precisa e sem gerar dúvidas.

Gráfico 2

Brasil: distribuição das justificativas apresentadas pelos informantes para selecionar a categoria “amarela” na resposta sobre cor ou raça categorizada e sem definições, 2016  
(Em porcentagens)



Fonte: Teste Cor ou Raça, GTD-IBGE, 2016.

<sup>107</sup> A reflexão sobre a pessoa que se declara como “indígena” no contexto de gradação de cores dependeria de estudos complementares com foco mais específico para essa categoria, que a exemplo da “amarela” registra baixa frequência, o que implicaria uma seleção direcionada de domicílios.

**b) Teste de captura de pertencimento étnico-quilombola**

O Grupo de Trabalho de Povos e Comunidades Tradicionais do IBGE vem estudando formas de atender o Decreto nº 8.750 de 2016 que estimula “a criação de ações para a melhoria de pesquisas estatísticas que visem a identificar e a dar visibilidade aos segmentos de povos e comunidades tradicionais, no âmbito do IBGE ou de outros institutos, censos e pesquisas e acompanhar o andamento destas pesquisas junto aos Ministérios e aos órgãos afins”. Dentre os povos e comunidades tradicionais o IBGE atende a essa demanda para os povos indígenas, mas ainda não adereça de forma adequada os demais povos e comunidades tradicionais.

A mesma letra constitucional que garantiu os direitos originários dos povos indígenas sobre as terras que habitam, reconheceu também, no artigo 68º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias o direito à propriedade coletiva dos territórios quilombolas, conforme o texto constitucional: “Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos”. Sendo que a conceituação sobre o que o “Estado” reconheceria como “remanescentes das comunidades dos quilombos” dependeria do Decreto 4.887/2003, onde essas definições jurídico-administrativas se registraram:

Art. 2º Consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos, para os fins deste Decreto, os grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto-atribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida.

Art. 1º Para os fins deste Decreto, a caracterização dos remanescentes das comunidades dos quilombos será atestada mediante autodefinição da própria comunidade (Decreto 4.887/2003).

Com o intuito de estudar o potencial de, por meio da localização das comunidades quilombolas em análise ou certificadas pela FCP e territórios titulados pelo INCRA ou outro órgão estadual com essa atribuição, produzirmos estatísticas oficiais sobre a população quilombola residente no Brasil, desenhamos um teste de captura de autoidentificação étnica que permita a indígenas (quesito cor ou raça) e quilombolas (quesitos do teste) se autoidentificar etnicamente.

Nesse sentido, a GTD/DPE decidiu aplicar um teste que envolve metodologia de pesquisa qualitativa e quantitativa considerando que estaremos trabalhando com uma categoria sociopolítica e jurídico-administrativa —*quilombola*— que reúne em si múltiplos significados relacionados com identidade étnica, trajetória histórica, pertencimento comunitário, preconceito, acesso a direitos, para citar alguns.

**i) Objetivos do teste**

O objetivo principal do primeiro teste sobre povos e comunidades tradicionais dedicado às comunidades quilombolas foi o de identificar como esse subgrupo populacional utiliza uma ou mais categorias identitárias e como se relaciona com as categorias de cor ou raça utilizadas pelo IBGE.

Os objetivos específicos do teste foram os seguintes:

- Analisar as reações verbalizadas e não verbalizadas ao quesito de captura da autoidentificação étnico-quilombola;
- Analisar a relação entre o quesito de cor ou raça e o quesito de autoidentificação étnico-quilombola;
- Analisar a relação entre a autoidentificação étnico-racial e a inserção comunitária e sociopolítica do informante e demais moradores dos domicílios pesquisados;

- Analisar o peso da mobilidade para fora das comunidades e territórios quilombolas de pessoas consideradas como quilombolas;
- Registrar a reação dos moradores do entorno a uma pergunta de autoidentificação étnico-quilombola;
- Identificar a cobertura do cadastro único nas comunidades alvo do teste e em seu entorno;
- Verificar como marcadores de sexo, idade, condição de domicílio, educação e/ou religião se relacionam com as respostas ao quesito de captura.

ii) *Metodologia do teste*

Para dar conta de um fenômeno complexo como a identificação étnico-quilombola, optamos por aliar análise qualitativa e quantitativa, construída de forma a aprimorar a utilizada no teste de cor ou raça.

Nesse sentido, o teste contou com uma equipe composta de duplas de pesquisadores, um voltado para a coleta qualitativa (utilizando roteiro em papel) e outro para a coleta quantitativa (utilizando DMC). Os pesquisadores responsáveis pela coleta qualitativa tiveram como função o registro padronizado do discurso dos informantes, entendendo por discurso não apenas o que é verbalizado pelos entrevistados, mas também sua expressão corporal, tempo de pausa para pensar, questionamentos, dúvidas, olhares para seus familiares, risos, entre outras reações não verbalizadas. Os pesquisadores responsáveis pela coleta quantitativa tiveram como função a aplicação do questionário programado no DMC e o registro das respostas dadas pelo(s) informante(s), sem interromper o(a) informante durante sua fala, deixando o(a) informante falar à vontade sem interpretar sua fala para coletar a resposta e lendo as perguntas e as opções de resposta de forma pausada, seguindo as convenções.

O pré-teste foi realizado na comunidade quilombola certificada pela Fundação Cultural Palmares (FCP) denominada de Grotão em Niterói.

Os municípios selecionados para o teste foram Araruama/RJ, Armação de Búzios/RJ, Cabo Frio/RJ e São Pedro da Aldeia/RJ e foram pré-selecionadas as comunidades quilombolas para o teste listadas na tabela 1.

Tabela 1  
Brasil: municípios e comunidades selecionados para o teste

Município	Comunidade	Situação da Comunidade	Data	Situação do Território	Área	Nº de famílias	OBS
São Pedro da Aldeia/Cabo frio	Caveira Botafogo	Certificada pela FCP	1999	RTID	220,8422	163	Pop estimada pela sc é de 165 famílias. Escola Quilombola e posto de Saúde com médicos quilombolas
Cabo frio	Preto Forro	Certificada pela FCP	2003	Título	90,5403	12	Titulado pelo ITERJ
Cabo frio	Maria Joaquina	Certificada pela FCP	2011				
Armação de Búzios	Rasa	Certificada pela FCP	processo de 1999				
Armação de Búzios	Baía Formosa	Certificada pela FCP	2011	Em estudo		100	Escola a CRAS. Pop estimada pela sc.
Cabo frio	Fazenda Espírito Santo	Em análise pela FCP	processo de 2016				
Cabo frio	Maria Romana	Certificada pela FCP	2011				

Fonte: Elaboração própria com base em dados da FCP, INCRA, SEPPIR e Koinonia.

### iii) *Amostra*

O teste foi aplicado em domicílios localizados dentro do território ou comunidade quilombola nos quais se encontraram moradores durante o período do teste, assim como em domicílios do entorno do mesmo, como mostra a tabela 2.

Tabela 2  
Brasil: tamanho da amostra domicílios e pessoas, por localização na comunidade ou no seu entorno, segundo as comunidades quilombolas selecionadas, 2017

Comunidade Quilombola de referência	Quantidade					
	Domicílios			Pessoas		
	Total	Comunidade	Entorno	Total	Comunidade	Entorno
Total	153	121	32	600	482	118
Comunidade Quilombola de Sobara	32	26	6	140	111	29
Comunidade Quilombola Maria Joaquina	43	34	9	163	133	30
Comunidade Quilombola Baía Formosa	38	32	6	156	133	23
Comunidade Quilombola Caveira Botafogo	40	29	11	141	105	36

Fonte: Teste de captura étnico-quilombola, GTD-IBGE, 2017.

### iv) *Principais resultados*

O principal objetivo do teste era identificar qual a melhor pergunta para dar seguimento ao processo de teste de questionário do Censo Demográfico 2020. Foram analisadas três perguntas de captura da identidade quilombola:

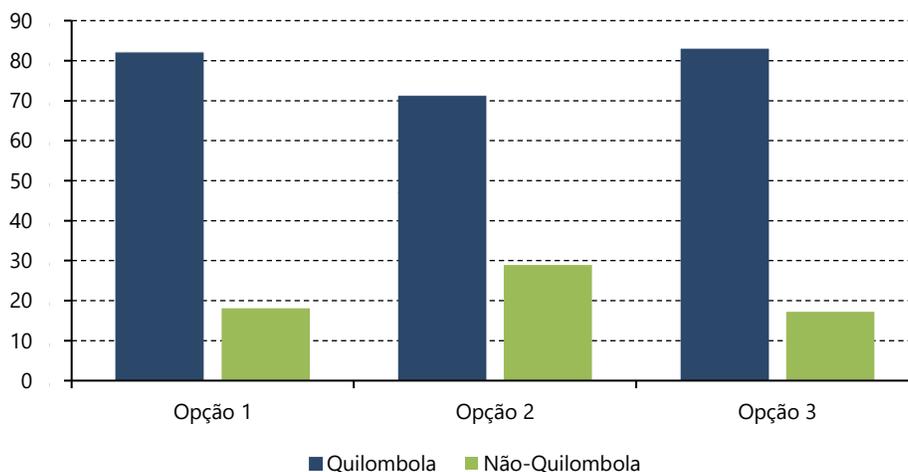
Alguém no domicílio é quilombola?

[Se sim] \_\_\_\_ é quilombola?

De acordo com os costumes, tradições e crenças de \_\_\_\_, ela(e) se considera quilombola?  
\_\_\_\_ se considera quilombola?

Gráfico 3

Brasil: distribuição percentual de domicílios por pertencimento étnico-quilombola e opções de pergunta do teste, 2017  
(Em porcentagens)



Fonte: Teste de captura étnico-quilombola, GTD-IBGE, 2017.

Tabela 3

Brasil: distribuição percentual de domicílios por pertencimento étnico-quilombola, por opções de pergunta do teste e localização na comunidade ou no seu entorno, segundo as comunidades quilombolas selecionadas, 2017  
(Em porcentagens)

Comunidades Quilombolas de Referência [Só dentro]	Opção de pergunta								
	Opção 1			Opção 2			Opção 3		
	Nenhum	Todos	Pelo menos um, mas não todos	Nenhum	Todos	Pelo menos um, mas não todos	Nenhum	Todos	Pelo menos um, mas não todos
Total	19,0	69,0	11,9	15,4	61,5	23,1	10,0	67,5	22,5
Comunidade Quilombola de Sobara	22,2	77,8	0,0	10,0	60,0	30,0	15,4	38,5	46,2
Comunidade Quilombola Maria Joaquina	30,0	60,0	10,0	11,1	77,8	11,1	20,0	60,0	20,0
Comunidade Quilombola Baía Formosa	8,3	75,0	16,7	9,1	54,5	36,4	0,0	90,9	9,1
Comunidade Quilombola Caveira Botafogo	18,2	63,6	18,2	33,3	55,6	11,1	0,0	100,0	0,0

Fonte: Teste de captura étnico-quilombola, GTD-IBGE, 2017.

Tabela 4

Brasil: distribuição percentual de pessoas por pertencimento étnico-quilombola, por opções de pergunta do teste e localização na comunidade ou no seu entorno, segundo as comunidades quilombolas selecionadas, 2017  
(Em porcentagens)

Comunidades Quilombolas de Referência	Opção de pergunta					
	Opção 1		Opção 2		Opção 3	
	Quilombola	Não-Quilombola	Quilombola	Não-Quilombola	Quilombola	Não-Quilombola
Total	81,9	18,1	71,1	28,9	82,8	17,2
Comunidade Quilombola de Sobara	82,1	17,9	53,1	46,9	100,0	0,0
Comunidade Quilombola Maria Joaquina	87,0	13,0	68,9	31,1	97,6	2,4
Comunidade Quilombola Baía Formosa	89,3	10,7	81,6	18,4	75,9	24,1
Comunidade Quilombola Caveira Botafogo	69,4	30,6	86,7	13,3	66,7	33,3

Fonte: Teste de captura étnico-quilombola, GTD-IBGE, 2017.

Os resultados do teste mostraram uma tendência da opção 1 a uniformizar as respostas dentro dos domicílios, diferente do que ocorreu com a opção 2 e 3 (gráfico 3 e tabela 3). Por outro lado, a opção 2 captou um percentual menor de declaração de quilombolas, em relação à opção 3. Sendo que a opção 3 captou o maior percentual de declarações de pertencimento étnico-quilombola (tabela 4). A observação em campo demonstrou que a opção 2 suscitou mais dúvidas, pelo texto de início de pergunta, do que a opção 3.

## 5. Conclusões

O IBGE vem construindo o Censo Demográfico 2020 partindo dessas inovações temáticas de melhoria de captura de pertencimento étnico-indígena e quilombola, aliando a geografia e a estatística para refinar a pesquisa em algumas áreas de povos e comunidades tradicionais, de forma transparente, consultando os representantes desses povos, além de investir simultaneamente em modalidades de testes e provas que subsidiem o planejamento do censo demográfico e que atuem como processos educativos dentro do IBGE na sua mais intensa capilaridade, trazendo novas metodologias de teste e provas que envolvem todas as unidades estaduais do IBGE nas mesmas, além de ainda trilhar avanços na utilização de registros administrativos.

## Bibliografia

- Azevedo, M. (2008), "Diagnóstico da população indígena no Brasil", *Ciência e cultura*, vol. 60, N°4.
- Baniwa, G. (2012), "A conquista da cidadania indígena e o fantasma da tutela no Brasil contemporâneo", *Constituições Nacionais e os Povos Indígenas*, Alcida R. (comp.), Belo Horizonte, UFMG.
- Bastos, J. e outros (2017), "Sociodemographic characteristics of indigenous population according to the 2000 and 2010 Brazilian demographic censuses: a comparative approach", *Cadernos de Saúde Pública*, N° 33.
- Cunha, M. (2012), *Índios do Brasil: história, direitos e cidadania*, São Paulo, Claro Enigma.
- Del Popolo, F. y S. Schkolnik (2013), "Pueblos indígenas y afrodescendientes en los censos 2010 de América Latina: avances y desafíos en el derecho a la información", *Notas de Población*, N° 97 (LC/G.2598-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Duarte, L. (2016), *Possíveis fatores operacionais associados ao aumento da população amarela entre os Censos Demográficos de 2000 e 2010*, Rio de Janeiro, Gerência Técnica do Censo Demográfico (GTD).
- Foucault, M. (1991), "Questions of method", *The Foucault effect. Studies in governmentality*, Burchell, G., Gordon, C. and P. Miller (eds.), Chicago, The University of Chicago Press.
- Goldenberg, M. (2011), *A arte de pesquisar. Como fazer pesquisa qualitativa em Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Record.
- Madden, R. e outros (2016), "Statistics on indigenous peoples: International effort needed", *Statistical Journal of the IAOS*, N° 32.
- Minayo, M. (2012), "O desafio da pesquisa social", *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*, Gomes, S. e M. Minayo (comp.), Rio de Janeiro, Vozes.
- Naciones Unidas (2017), *Principles and Recommendations for Population and Housing Censuses. Revision 3*, Department of Economic and Social Affairs, Statistics Division, New York, Publicación de las Naciones Unidas.
- Okamoto, L., Antunes, M. e F. Damasco (2018), "Povos indígenas nas estatísticas oficiais: identificação étnica, recomendações internacionais e a experiência brasileira", *Coordenação de População e Indicadores Sociais*, Simões, A., Athias, L. e L. Botelho (comps.), Rio de Janeiro, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).
- Pagliari, H., Azevedo, M. e R. Santos (2005), *Demografia dos povos indígenas no Brasil*, Rio de Janeiro, Editora Fiocruz.
- Petrucelli, J. (2007), *A cor denominada: estudos sobre a classificação étnico-racial*, Rio de Janeiro, DP&A.
- Petrucelli, J. e A. Saboia (eds.) (2013), *Características étnico-raciais da população: classificações e identidades*, Rio de Janeiro, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).
- Setel, P. e outros (2007), "A scandal of invisibility: making everyone count by counting everyone", *The Lancet*, vol. 370, N° 9598.
- Silva, G. e M. Antunes (2017), "Metodologia de teste de quesitos em pesquisas domiciliares aliando metodologia qualitativa e quantitativa", apresentação no Seminário de Metodologia do IBGE de 2017, Rio de Janeiro, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).
- Souza, A. e outros (2016) "Informações geoespaciais de terras e aldeias indígenas para os Censos Agropecuário 2016 e Demográfico 2010" apresentação no Seminário de Metodologia do IBGE de 2016, Rio de Janeiro, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Tambucci, Y., Chiquetto, R. e A. Sertã (2013), "O circuito sateré-mawé: duas formas da ocupação indígena no contexto urbano", *Paisagens ameríndias: lugares, circuitos e modos de vida na Amazônia*, Amoroso, M. e G. Santos (comps.), São Paulo, Terceiro Nome.

Vianna, A. e A. Facundo (2015), "Tempos e deslocamentos na busca por justiça entre moradores de favelas e refugiados", *Ciencia e Cultura*, vol. 67, N° 2.

Wong, L. (2016), "Tendências da fecundidade dos povos indígenas nos Censos Demográficos brasileiros de 1991 a 2010", *Revista Brasileira de Estudos de População*, vol. 33, N° 2.

## C. Medición de pueblos indígenas y afrodescendientes: Censo de Población y Vivienda 2017

Magdalena Iragüen<sup>108</sup>

### 1. Contexto general

Los pueblos indígenas en Chile corresponden a los descendientes de las agrupaciones humanas que existen en el territorio nacional desde tiempos precolombinos, que conservan manifestaciones étnicas y culturales propias, siendo para ellos la tierra el fundamento principal de su existencia y cultura.

Los censos en Chile son la única fuente de información que permite conocer la cantidad de población perteneciente a un pueblo indígena u originario y sus características sociales, económicas y demográficas. Además, las recomendaciones internacionales muestran un diagnóstico del continente y señalan lo siguiente:

"la necesidad de identificar a los pueblos indígenas y afrodescendientes en los censos de población de América Latina surge del reconocimiento de las importantes brechas de implementación —o implementación inadecuada, sin pertinencia cultural— de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de estos grupos" (Schkolnik y Del Popolo, 2013, pág. 207).

El objetivo de esto es evitar la invisibilización estadística que por años han sufrido los pueblos indígenas, negando así el ejercicio de sus derechos en igualdad de condiciones. Por lo tanto "se necesita contar con información relevante, confiable y oportuna, desagregada y culturalmente pertinente, que facilite el diseño de políticas públicas que incidan efectivamente en esta realidad" (CEPAL, 2011, pág. 9).

Para ello, durante la etapa de preparación del levantamiento censal de 2012, el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) de Chile desarrolló una Consulta Nacional Indígena, con el objetivo de hacer partícipes a los miembros de comunidades indígenas en la construcción del cuestionario censal. Como resultado de esta consulta se incorporaron nuevas preguntas y categorías de respuesta específicas dirigidas a los pueblos indígenas.

Las preguntas que se solicitó incorporar fueron:

- Pertenencia a pueblos indígenas (desde la autoidentificación)
- Lengua
- Religión

---

<sup>108</sup> Coordinadora de la Unidad Técnica y Método del Departamento de Demografía y Censos, INE Chile.

Luego, para la preparación del Censo de Población y Vivienda 2017, el INE utilizó los resultados de la mencionada consulta; sin embargo, debido a su carácter abreviado, se decidió mantener solo la pregunta sobre pertenencia a pueblos indígenas u originarios.

## 2. Batería de preguntas incluida en el Censo de Población y Vivienda 2017

Tal como se señaló anteriormente, los pueblos originarios son aquellas comunidades y grupos humanos que poseen una historia y organización territorial dentro del Chile actual previos a la constitución del Estado chileno. Esto les otorga características específicas en su lengua, religión y modos de vida.

En este sentido, el objetivo principal de esta batería fue identificar la cantidad de población y localización de los pueblos originarios en Chile reconocidos por la constitución del país. Por esto, las categorías incluidas en la batería corresponden a los nueve pueblos originarios chilenos reconocidos en la Ley Indígena N°19.253 del año 1993.

A partir de los resultados de la Consulta Nacional Indígena 2011, la batería de preguntas utilizada en el censo de 2017 contó con las siguientes características:

- Se aplicó a todas las personas, es decir, sin filtro de edad.
- Incluye una pregunta filtro para que las personas puedan identificarse de manera clara como pertenecientes a un pueblo originario.
- Con el fin de respetar el principio de autoidentificación de mejor forma, se pregunta por "sentirse perteneciente" en lugar de "pertenecer".
- Se incluye una categoría por cada pueblo reconocido en la Ley Indígena, considerando el nombre en la lengua original.
- Se incorporó la categoría "Otro" para quienes se identifiquen con algún pueblo distinto a los reconocidos por el Estado de Chile.
- Se incluyó una categoría de respuesta abierta para la especificación del nombre del pueblo al que se sienten perteneciente quienes se identificaran con uno no reconocido por el Estado de Chile, uno al que llamen por un nombre distinto, o una identidad territorial específica de alguno de los reconocidos. También se esperó que en esta categoría se pudieran identificar los afrodescendientes o los extranjeros que se sienten pertenecientes a un pueblo en su país.

Es así como las preguntas incorporadas en el censo de 2017 fueron las siguientes:

Imagen 1  
Chile: preguntas para la identificación de pueblos indígenas, censo de 2017

<b>13. ¿SE CONSIDERA PERTENECIENTE A ALGÚN PUEBLO INDÍGENA U ORIGINARIO?</b>	
1. Sí <input type="radio"/>	2. No <input type="radio"/> <i>PASE A 14</i>
<b>13.a ¿A CUÁL?</b>	
Mapuche... <input type="radio"/> 1	Colla ..... <input type="radio"/> 6
Aymara ..... <input type="radio"/> 2	Diaguita ..... <input type="radio"/> 7
Rapa Nui ... <input type="radio"/> 3	Kawésqar ..... <input type="radio"/> 8
Lican Antai... <input type="radio"/> 4	Yagán o Yámana .. <input type="radio"/> 9
Quechua ... <input type="radio"/> 5	Otro (especifique) .. <input type="radio"/> 10
<input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/>	

### 3. Contexto para la medición de afrodescendientes

Los afrodescendientes como grupo étnico refieren a todos los pueblos y las personas descendientes de la dispersión africana que, generalmente, han sido obligados a abandonar su lugar de procedencia de origen y se encuentran actualmente viviendo en distintas partes del mundo. En el caso de América Latina y el Caribe, se denomina afrodescendientes a las diversas culturas negras o afroamericanas, descendientes de africanos que fueron traídos a América y comercializados como esclavos. En cuanto al pueblo afrodescendiente en Chile, este se entiende como aquellos descendientes de la trata trasatlántica de esclavos africanos traídos al actual territorio nacional entre los siglos XVI y XIX, que se autoidentifiquen como tal y que compartan una misma cultura, historia y costumbres (República de Chile, 2019).

Aún al día de hoy, esta población se ve afectada por una situación de desventaja en relación a otros grupos sociales, lo que ha sido reconocido por la comunidad internacional a partir de distintas instancias que apuntan al reconocimiento y la no discriminación. Entre estas se pueden mencionar:

- La Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, realizada en Durban el año 2001.
- El Programa de Acción de la Conferencia de Examen de Durban, la cual se llevó a cabo en 2009.
- La designación del año 2011 como el Año Internacional de los Afrodescendientes.
- El establecimiento por parte de las Naciones Unidas del período 2015-2024 como el Decenio Internacional para los Afrodescendientes.

En este contexto, la demanda de información respecto a la población afrodescendiente ha sido una herramienta para su visibilización y reconocimiento. Una de las principales ha sido la inclusión de la autoidentificación afrodescendiente en la gran mayoría de los censos de los países de la región.

Si bien en Chile el número de esclavos que llegó no fue muy elevado, ya que su gran mayoría fue destinada a Perú (Araya, 2013), sí lo fue el de sus descendientes, así como también de los esclavos libres que migraron desde el Perú, dando cuenta de una presencia negra relevante pero al mismo tiempo poco visible, localizada principalmente al norte del país, en la región de Arica y Parinacota.

Desde el año 2009 el INE ha recibido numerosas solicitudes de organizaciones afrodescendientes de la región de Arica y Parinacota para incorporar una pregunta sobre origen étnico afrodescendiente en el cuestionario censal, para así tener una estimación del número de afrodescendientes que habitan en Chile, y junto con ello conocer sus condiciones de vida.

Por lo anterior, para el censo de 2012 se buscó incorporar la autoidentificación afrodescendiente en el cuestionario censal, y con tal fin se realizaron una serie de pruebas que indagaban acerca del efecto que produce en los hogares el planteamiento de este tema. Para ello se probaron distintas preguntas de autoidentificación: “¿Usted se considera afrodescendiente?”, y otras que abordaron a este grupo desde una aproximación distinta utilizando el concepto de grupo étnico, en el que se relacionó al afrodescendiente con otros grupos que han sido objeto de discriminación según la conferencia de Durban: los asiáticos y los gitanos.

Ninguna de tales aproximaciones tuvo resultados favorables en las cuatro pruebas piloto realizadas, ya que en general se producía desconcierto y evidenciaba desconocimiento por parte de los informantes, ya que no se entendía el sentido de la pregunta ni los conceptos de afrodescendiente o grupo étnico. Asimismo, la pregunta generó reacciones de molestia y rechazo, o bien chistes y bromas a los miembros del hogar. Al incorporar el concepto de grupo étnico se sumaron otros problemas

relacionados con la exhaustividad de las categorías propuestas, ya que las personas preguntaban por qué no se consideraban otros grupos, como por ejemplo europeos, judíos, entre otros.

Tomando en cuenta lo anterior, pudo observarse que los resultados generales que se habían obtenido a nivel país no eran los mismos para Arica y Parinacota. En cuanto a la etnia afrodescendiente, las personas conocían bien el fenómeno de la afrodescendencia en la región, por lo que no hubo una recepción desfavorable frente al tema; por el contrario, los informantes entendieron que era una alternativa pertinente de consultar.

A partir de los resultados de las pruebas realizadas se consideró que no existía el tiempo necesario para desarrollar una pregunta que permitiera asegurar una buena calidad de la información recolectada para el censo de 2012.

No obstante, el cuestionario censal permitió al INE concluir que existe población afrodescendiente ubicada principalmente en Arica y Parinacota. Por ello, las demandas de las organizaciones afrodescendientes se tradujeron en la firma de un Convenio Marco de colaboración entre la intendencia regional, el INE y ONG reivindicativas afrodescendientes para la realización de la Primera Encuesta de Caracterización de la Población Afrodescendiente de la Región de Arica y Parinacota (ENCAFRO) el año 2013.

Esta encuesta fue un estudio específico de población que se realizó en la región de Arica y Parinacota cuya finalidad fue ayudar a generar la experiencia para poder contar a los afrodescendientes, además de tener una primera aproximación a las características culturales y sociales de esta población.

Al informarse respecto a la realización del censo de 2017, las organizaciones afrodescendientes volvieron a solicitar la incorporación de la variable afrodescendiente. Entre sus solicitudes se encontraba la incorporación de una pregunta de autoreconocimiento afrodescendiente o la incorporación de una categoría en la pregunta de identificación de pueblos indígenas (ampliación del marco del Convenio 169 a los afrodescendientes en su condición de pueblos tribales anteriores al estado nación).

Frente a estas solicitudes la respuesta del INE se centró, por un lado, en que no era posible en esa oportunidad incorporar una nueva pregunta, debido a que los temas a incluir en el cuestionario ya estaban definidos y determinados por los objetivos declarados para ese censo, que contaba con un carácter de abreviado.

Por otro lado, se precisó que no era posible incluir a la población afrodescendiente en una categoría adicional en la pregunta de identificación de pueblos indígenas, debido a que las categorías consideradas correspondían a los nueve pueblos reconocidos por la Ley Indígena 19.253. Adicionalmente, el INE señaló que si bien durante el año 2013 se realizó el levantamiento de la ENCAFRO en la región de Arica y Parinacota, ello no implicaba atribuir una categoría jurídica u oficializar a la población que se identificó como afrodescendiente.

En este sentido, la propuesta del INE que fue acogida por las organizaciones consistió en que aquellas personas que se consideraran afrodescendientes se reconocieran como tales en la categoría "otro (especifique)" de la pregunta sobre identificación de pueblos indígenas, respetando el principio de autoidentificación. Una manera de reafirmar ese acuerdo fue que durante la capacitación a los censistas, al momento de explicar la categoría "otro (especifique)" de la pregunta sobre identificación de pueblos originarios, se ejemplificara con el llenado de "afrodescendiente". Esto se realizó tanto durante la capacitación presencial como en el *Manual para censistas* (véase la imagen 2).

Considerando este acuerdo entre el INE y las organizaciones afrodescendientes durante el año 2016, tanto en Arica como a nivel nacional, las organizaciones realizaron una campaña con el objetivo de

que se respondiera a la pregunta sobre los pueblos indígenas como "otro" y que señalaran específicamente la pertenencia afrodescendiente (véanse las imágenes 3 y 4).

Imagen 2

Chile: ejemplo del llenado para la identificación de afrodescendientes, censo de 2017

**16. ¿SE CONSIDERA PERTENECIENTE A ALGÚN PUEBLO INDÍGENA U ORIGINARIO?**

1. Sí       2. No  PASE A 17

**16.a ¿A CUÁL?**

Mapuche...	<input type="radio"/> 1	Colla .....	<input type="radio"/> 6
Aymara .....	<input type="radio"/> 2	Diaguita .....	<input type="radio"/> 7
Rapa Nui ...	<input type="radio"/> 3	Kawésqar .....	<input type="radio"/> 8
Lican Antai...	<input type="radio"/> 4	Yagán o Yámana ..	<input type="radio"/> 9
Quechua ...	<input type="radio"/> 5	Otro (especifique) ..	<input type="radio"/> 10

AFRODESCENDIENTE

Fuente: Manual para censistas, Censo de Población y Vivienda 2017.

Imagen 3

Chile: afiche de la campaña para la identificación afrodescendiente, censo de 2017



Fuente: Colectivo de mujeres Afrodescendientes, Luanda. Campaña 2017.

Imagen 4

Chile: registro de la campaña para la identificación afrodescendiente, censo de 2017



Fuente: Colectivo de mujeres Afrodescendientes Luanda, campaña 2017.

#### 4. Metodología de la codificación del censo de 2017

La metodología consistió en utilizar dos procesos de codificación: primero una codificación automática y luego, para los casos en que no se consigue una clasificación, una codificación manual o asistida. Esta metodología de codificación se utilizó en todas las preguntas con respuestas abiertas: comuna, país, rama de actividad económica y la categoría "otro" de pueblos indígenas u originarios.

##### a) Codificación automática

El proceso de codificación automática consiste en asignar a cada una de las respuestas un código a partir del uso de un diccionario. Este código es seleccionado de un conjunto de glosas previamente codificadas denominado "diccionario" que asocia respuestas o glosas "incorrectas" a un código con la glosa correcta o normalizada. A continuación se presenta un ejemplo de cómo funciona el diccionario:

Cuadro 1  
Chile: ejemplo de asociación del diccionario de codificación, censo de 2017

Incorrecto	Código	Correcto
Huilliche	5	Huilliche
Huilliches	5	Huilliche
Huiliche	5	Huilliche
Williche	5	Huilliche
Hulliche	5	Huilliche
Mapuche Huilliche	5	Huilliche
Huiyiche	5	Huilliche
Guilliche	5	Huilliche
Huilliche	5	Huilliche
Hilliche	5	Huilliche
Huillichí	5	Huilliche
Huichiche	5	Huilliche
Huicliche	5	Huilliche

Fuente: Elaboración propia con base en el censo de Chile de 2017.

La lógica de los diccionarios es incorporar la mayor cantidad de respuestas posibles, de modo que, al ser comparadas con las levantadas por los censistas en el relevamiento, estas puedan codificarse de forma automática al ya estar contenidas en el diccionario. Para ello se construyeron diccionarios considerando los nombres correctos de las comunas, países, pueblos originarios y rama de actividad económica, así como también errores o bien otros tipos de respuestas posibles, con base en la experiencia de censos anteriores y de encuestas de hogares que utilizan estas preguntas abiertas.

En este sentido, el diccionario es el principal instrumento utilizado para la codificación automática de las preguntas abiertas del cuestionario censal. Por consiguiente, la mayor demanda de recursos estuvo centrada en obtener un producto de alta calidad, para así alimentar el sistema y lograr una mayor cobertura en la codificación automática. Los diccionarios contienen, de esta forma, un listado exhaustivo de códigos para cada una de las variables, además de códigos auxiliares, para identificar información relevante contenida en glosas que no pueden clasificarse y problemas asociados al llenado del cuestionario que facilitan la validación de la base de datos incluyendo para ello reglas de validación.

Los diccionarios son la base de la codificación automática, por tanto, se construyó un diccionario para cada una de las variables a codificar de los campos abiertos del cuestionario censal, en coordinación con:

- El CELADE y el Subdepartamento de Demografía y Vitales del INE de Chile, para la desagregación de los pueblos indígenas en Chile y América Latina.
- El Departamento de Geografía del INE de Chile, para la desagregación de las localidades y entidades incluidas en el precenso y alimentar el diccionario de comunas.
- El Departamento de Infraestructura Económica del INE de Chile, para definir criterios de codificación de la rama de actividad económica y definir reglas para la transformación de glosas.

Los diccionarios fueron probados en el procesamiento de los datos del Ensayo Operativo del Censo realizado en noviembre de 2016, lo que permitió probar la calidad y cobertura de la codificación y al mismo tiempo añadir nuevas glosas, para así aumentar la cantidad de codificaciones automáticas en una nueva aplicación del diccionario.

El hecho de haber contado con glosas de experiencias anteriores fue un gran avance en comparación con los procesos censales previos que no contaban con un diccionario al inicio de la codificación, lográndose disminuir significativamente los tiempos de codificación.

#### **b) Codificación manual o asistida**

La codificación manual es el proceso que se realiza a todas aquellas glosas que no fue posible codificar de manera automática. Esta es realizada por personal capacitado, quienes asignan códigos con base en la clasificación establecida y criterios específicos.

El equipo de codificación manual estuvo conformado por:

- Tres analistas para clasificar comuna y país.
- Un analista para clasificar pueblos originarios.
- Seis analistas para clasificar rama de actividad económica.
- Dos coordinadores revisores, uno para rama de actividad económica y otro para las demás variables.

#### **c) Codificación de la variable pueblos originarios**

El diccionario de pueblos originarios permite la clasificación y presentación de los datos de quienes se sienten pertenecientes a la comunidad afrodescendiente o a algún pueblo indígena que puede o no encontrarse dentro de las nueve categorías, evitando de esa forma esconder las características de este grupo poblacional.

##### *i) Construcción del diccionario*

Para la construcción del diccionario de pueblos originarios se utilizaron distintas fuentes de información. Como prioridad se consideraron los listados oficiales de pueblos tanto para Chile —siguiendo los criterios de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) — como para América Latina (CEPAL, 2014). Posterior a ello se utilizó como insumo la base de datos del censo de 2012 y documentación recolectada sobre la localización de algunas comunidades indígenas (Dirección General de Obras Públicas, 2012).

El diccionario de pueblos originarios asigna un código único a cada pueblo, intentando clasificar con la mayor precisión posible a todos los pueblos indígenas y a la población afrodescendiente; por lo tanto, en este diccionario cada código es un número correlativo que puede ir desde el 1 al 99.

Los criterios para la elaboración del diccionario fueron:

- Se consideraron como códigos correctos los resultantes del listado de pueblos originarios reconocidos por el Estado chileno mediante la Ley 19.253, que establece normas sobre protección, fomento y desarrollo de los pueblos indígenas.
  1. Mapuche
  10. Aymara
  11. Rapa nui
  12. Lican antai
  14. Quechua
  15. Colla
  16. Diaguita
  17. Kawesqar
  19. Yagan
  20. Yamana
  
- Se consideraron como códigos correctos aquellos provenientes de la desagregación del listado de pueblos originarios reconocidos en Chile de acuerdo a un estudio de sus distintas identidades territoriales, pueblos antecesores, o formas de llamarlo (nombres en lengua original y españolizados). El objetivo de identificar esta especificidad es obtener información detallada de las identidades territoriales de los pueblos en caso de que algún usuario lo requiera. La reconstrucción de estos pueblos se realizó a partir de las glosas de la pregunta del censo de 2012.
  
- Se consideraron los códigos del 21 al 32 para el listado de pueblos originarios presentes en el territorio nacional que actualmente no son reconocidos por el Estado chileno, incluyendo en algunos casos distintas formas de llamar a esos pueblos, como por ejemplo "onas" o "selknam". La reconstrucción de estos pueblos se realizó a partir de las glosas de la pregunta del censo de 2012. Estos son:
  21. Changos
  22. Chonos
  23. Ona
  24. Selknam
  25. Ranqueles
  26. Puelches
  27. Aonikenk
  28. Tehuelches
  29. Patagones
  30. Batos
  31. Molles
  32. Llolleo
  
- Se incorporó el código 33: "Otros pueblos de América Latina", que contiene como glosas incorrectas el listado de pueblos originarios de América Latina identificados por el CELADE, disponible en la publicación *Los pueblos indígenas en América Latina. Avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos. Síntesis* (CEPAL, 2014). También se consideran como glosas incorrectas los errores de escritura y otros nombres de pueblos en América Latina, a partir de la información presente en la base de datos del censo de 2012.

- Se incluyó el código 34: "Pueblos del resto del mundo", que abarca el listado de glosas presentes en la base de datos del censo de 2012 correspondiente a pueblos indígenas o grupos étnicos del resto del mundo, es decir de los Estados Unidos, Canadá, Europa, África, Asia y Oceanía.
- Se incorporó el código 35: "Afrodescendientes", que contiene como glosas incorrectas la información disponible en la base de datos del censo de 2012 que se relacionan con la cultura afrodescendiente.
- Se agregó el código 98: "Pueblo sin clasificación", que contiene como glosas incorrectas aquellas que tienen algún vínculo con pueblos originarios, pero que no puede identificarse a qué pueblo pertenece. Así también se incluyen los apellidos y comunidades indígenas según listados entregados por la CONADI, y la base de datos de entidades "comunidades indígenas" del precenso realizado en 2016.
- Se incluyó el código 99: "no pertenece", que abarca un listado de denominaciones que no corresponden a pueblos indígenas u originarios según los códigos anteriores, que fueron obtenidas de la base de datos del censo de 2012.

ii) *Proceso de codificación automática para la variable pueblo indígena u originario*

La primera etapa del proceso consistió en reducir el número de glosas contenidas en la base de datos de todas las respuestas recibidas a un listado de la variable de glosas únicas originales con su respectiva frecuencia.

Al llevar el total de casos a glosas únicas se redujo a un 40,1%, lo que da cuenta de que el universo de respuestas distintas es mucho mayor en términos relativos respecto a otras variables que se codificaron, como ser comuna o país, y que cada glosa fue mencionada en promedio por 2,4 personas (véase el cuadro 2).

En segundo lugar se aplicó el diccionario construido por el equipo de codificación en la base de datos.

Cuadro 2  
Chile: resultado de reducción de glosas para la variable pueblos indígenas u originarios, censo de 2017

Total de casos censo 2017	Total Glosas Únicas		Cantidad promedio de casos por cada glosa
	Cantidad	En porcentaje	
28 961	11 830	40,1	2,44

Fuente: Censo de Chile de 2017.

Cuadro 3  
Chile: resultado de reducción de la codificación automática para la variable pueblos originarios, censo de 2017

Pueblo Originario	Glosas Únicas	En porcentaje	Casos (campos)	En porcentaje
Glosas codificadas automáticamente	1 879	15,9	15 681	54,1
Glosas pendientes de codificar	9 951	84,1	13 280	45,9

Fuente: Censo de Chile de 2017.

La cantidad de glosas únicas codificadas automáticamente corresponde al 15,9% del total, es decir, un 84,1% de las glosas debió ser codificado manualmente. Sin embargo, si se analiza la cobertura considerando la cantidad de casos, con el diccionario se codificó un 54,1% del total de casos, debiendo el 45,9% restante ser codificado manualmente (9.951 glosas diferentes) (véase el cuadro 3).

*iii) Proceso de codificación manual para la variable pueblo indígena u originario*

La forma en que se abordó el proceso de codificación manual consistió primero en ordenar las glosas por frecuencia —de mayor a menor— para priorizar las que debían ser codificadas en primer lugar. Cabe señalar que el 53,2% del total de glosas no codificadas fueron mencionadas solo una vez, priorizándose a consecuencia la codificación de aquellas de frecuencia mayor a 2.

Después se realizó una revisión según nivel de dificultad con la base de datos ordenada alfabéticamente (dificultad baja, mediana y alta). Otro criterio de priorización que solo se ocupó en esta variable fue abordar las glosas de alta dificultad por su largo, es decir, por la longitud o cantidad de caracteres que contenían. Esto tiene que ver con que, a diferencia de las glosas de migración, había muchas con menos de 5 caracteres que requerían una investigación mayor para definir si efectivamente referían a un pueblo indígena o no, ya que no se encontraba mucha información sobre ellas. Por el contrario, al tener más caracteres era posible identificar más información que contextualizaba la respuesta dada.

Los insumos con los que contaba el analista para codificar el pueblo son:

- Diccionario de pueblos originarios.
- Registro oficial de la CONADI, comunidades y asociaciones.
- Listado de comunidades indígenas del precenso.

*iv) Principales criterios de codificación de pueblos indígenas u originarios*

Los principales criterios utilizados durante el proceso de codificación de la variable pueblo indígena u originario fueron:

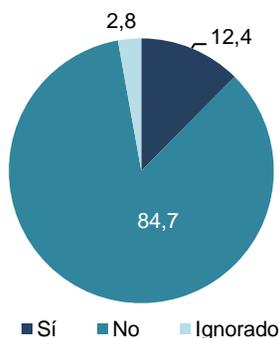
- Si en la glosa se menciona dos pueblos originarios, como por ejemplo “Aymara Mapuche”, se codifica como “Doble pueblo” (código 36), ya que no se puede priorizar uno frente al otro.
- Si la glosa corresponde a algún apellido o comunidad indígena se codifica como “Pueblo ignorado”.
- Cualquier pueblo que tenga presencia en algún país de latinoamericano, aun cuando no sea reconocido, se codifica en el código 33: “Otros pueblos de América Latina”.
- Las referencias a ascendencia indígena de manera directa o indirecta, como por ejemplo “Madre Mapuche” o “Tercera generación”, se codifican como “Pueblo ignorado”.
- En el caso de la autoidentificación afrodescendiente se consideraron distintas maneras de escribir: “afrodescendientes”, “africanos”, “afro”; afrodescendientes provenientes de distintos países de América Latina: afrochilenos, afroperuanos, afrocolombianos, entre otros; glosas relacionadas con las personas provenientes de Haití, como haitianos, kreol, entre otros; conceptos como raza negra, negros, zambos, mulatos, negritud.

## **5. Resultados del censo de 2017**

A continuación se presentan los principales resultados del Censo de Población y Vivienda 2017 relacionados con la identificación de pueblos indígenas y afrodescendientes.

En primer lugar indicar que, del total de la población censada, un 12,4% se considera perteneciente a algún pueblo indígena u originario, lo que corresponde a 2.185.792 personas a nivel nacional (véase el gráfico 1).

Gráfico 1  
Chile: población según su pertenencia a un pueblo indígena u originario, censo de 2017  
(En porcentajes)

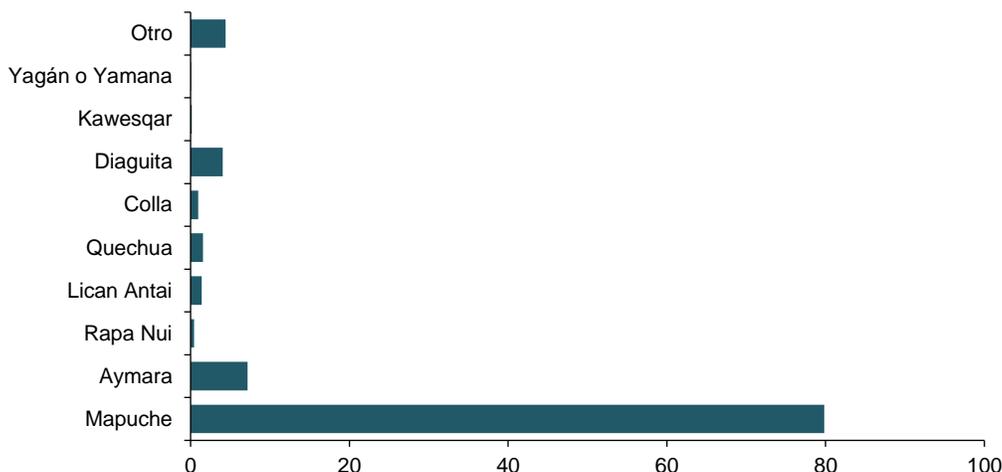


Fuente: Elaboración propia con base en el censo de Chile de 2017.

Al analizar la proporción de personas que se consideran pertenecientes a un pueblo indígena u originario según región de empadronamiento se observa que 9 de las 16 regiones del país superan el porcentaje a nivel nacional. Las tres regiones con los mayores porcentajes fueron Arica y Parinacota (35,7%), La Araucanía (34,3%) y Aysén (28,7%), y las cuatro con los menores fueron Ñuble (4,8%), el Maule (4,9%), O'Higgins (6,5%) y Valparaíso (6,8%). Las siete regiones restantes registraron porcentajes de población que se declaró perteneciente a un pueblo indígena u originario por debajo del nacional.

A nivel nacional, de ese 12,4% de población que se consideran perteneciente a algún pueblo indígena u originario, el 79,8% se considera perteneciente al pueblo mapuche, 7,2% se considera aymara y 4,1% diaguita (véase el gráfico 2). En total, la suma de las personas que se han declarado pertenecientes a dichos pueblos más los otros seis reconocidos por el Estado chileno representa el 95,6% del total de la población indígena del país.

Gráfico 2  
Chile: distribución relativa de la población indígena en el país según pueblo, censo de 2017  
(En porcentajes)

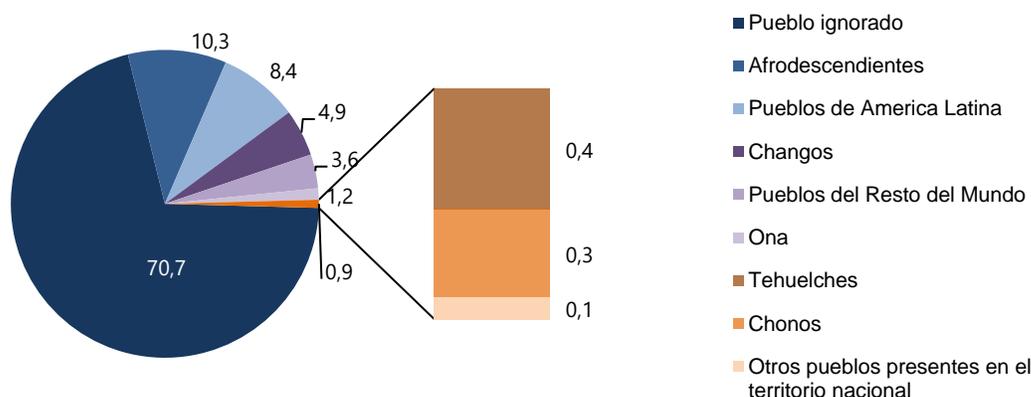


Fuente: Elaboración propia con base en el censo de Chile de 2017.

El trabajo de codificación de la categoría "otro" permitió caracterizar de mejor forma a ese 4,4% de la población que se autoidentificó como indígena (95.989 personas). En el gráfico 3 es posible observar que un 70,7% de esos casos corresponden a personas que se consideran indígenas pero no declaran un pueblo identificable (código "Pueblo ignorado"). En segundo lugar están los afrodescendientes, con un 10,3%, y en tercero las personas que se declaran pertenecientes a algún pueblo en América Latina, con un 8,4%.

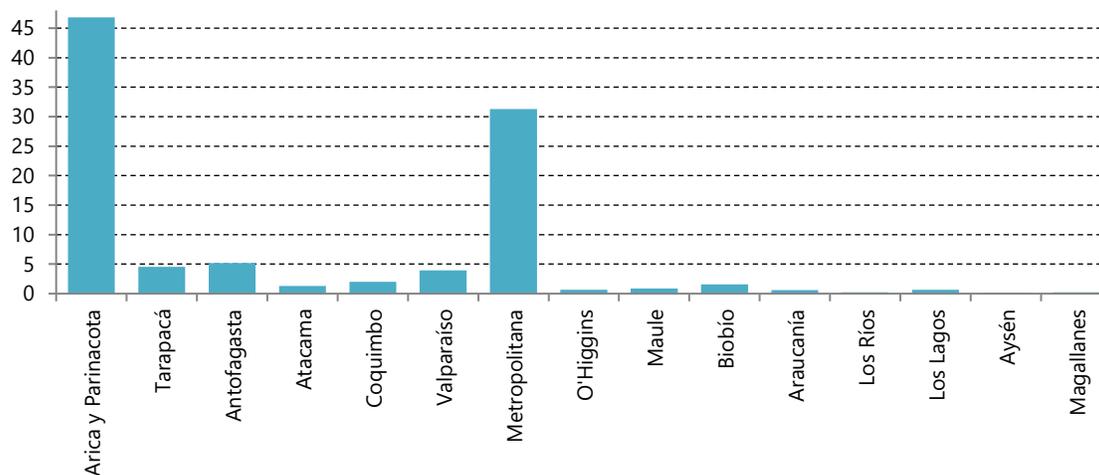
La desagregación anterior permite obtener el total de población que se declara afrodescendiente, la cual alcanzó las 9.919 personas. La caracterización de dicha población se vuelve relevante para conocer dónde se ubican y sus características sociodemográficas. De esta manera, si el análisis se enfoca en esta población, es posible observar que en el país los afrodescendientes se ubican principalmente en las regiones de Arica y Parinacota (46,8% del total de afrodescendientes) y Metropolitana (31,2%) (véase el gráfico 4).

Gráfico 3  
Chile: distribución relativa de la población indígena que se siente perteneciente a otro pueblo, 2017  
(En porcentajes del total de la categoría "otro")



Fuente: Elaboración propia con base en el censo de Chile de 2017.

Gráfico 4  
Chile: distribución del total de personas que se consideran afrodescendientes según región de empadronamiento, 2017  
(En porcentajes)

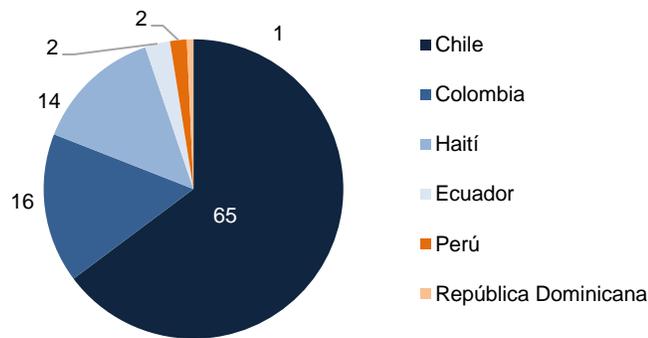


Fuente: Elaboración propia con base en el censo de Chile de 2017.

Un elemento muy relevante respecto a las reivindicaciones llevadas a cabo por las organizaciones afrodescendientes en el país es la visibilización de los "afrodescendientes chilenos", que fue reconocida legalmente a partir de la promulgación de la Ley 21.151 publicada el 16 de abril de 2019. Para ello, se realizó un análisis del país de origen de las personas que se reconocen como afrodescendientes a partir de la pregunta número 12 del cuestionario censal referente al lugar de residencia de la madre al momento del nacimiento de la persona censada, considerando como "afrodescendientes chilenos" a aquellas personas que declararon que cuando nacieron su madre vivía en Chile<sup>109</sup>.

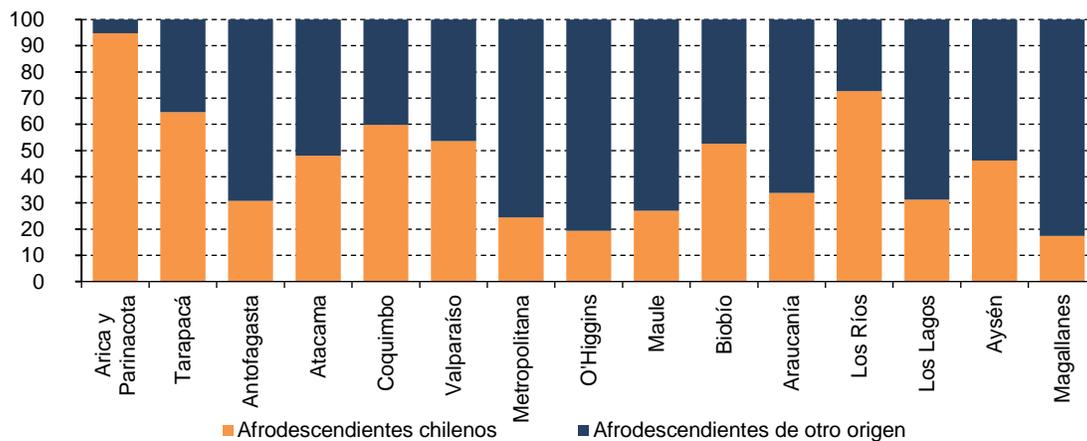
En el gráfico 5 se observa que, del total de población afrodescendiente, un 65% corresponde a afrodescendientes cuyo país de origen es Chile. Los otros países que destacan como países de origen de los afrodescendientes empadronados en el país son Colombia, con un 16%, y Haití, con un 14%.

Gráfico 5  
Chile: distribución relativa de la población afrodescendiente según país de origen, 2017  
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con base en el censo de Chile de 2017.

Gráfico 6  
Chile: proporción de afrodescendientes chilenos del total de los afrodescendientes según región de empadronamiento, 2017  
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con base en el censo de Chile de 2017.

<sup>109</sup> No es posible hacer un análisis por nacionalidad, ya que esta pregunta no fue incluida en el censo de 2017.

Al llevar el análisis al ámbito regional se advierte que, en consonancia con las reivindicaciones planteadas, la mayoría de los afrodescendientes chilenos se ubica en la región de Arica y Parinacota, donde reside casi la mitad de los afrodescendientes empadronados. En esta región el 94,8% de quienes se declararon afrodescendientes nacieron en Chile, situación totalmente contraria a la de la región Metropolitana, en la que el 75,5% de los afrodescendientes empadronados declaró haber nacido en otro país (véase el gráfico 6).

## 6. Desafíos para el próximo censo de población y vivienda

Dentro de la planificación del Censo de Población y Vivienda 2022 uno de los procesos fundamentales es la realización de una consulta indígena, en la cual se presentará a los pueblos indígenas, a través de sus instituciones representativas, una primera propuesta del cuestionario censal, con la finalidad de involucrarlos en el abordaje del tema indígena en el censo. Ello implica la revisión de la batería de preguntas de identificación de pueblos indígenas, los procesos asociados como la codificación, y la posible inclusión de nuevas preguntas relativas a la caracterización de los pueblos indígenas en el país.

Además de lo anterior, se debe seguir trabajando en la mejora de los criterios de codificación, específicamente para precisar los casos que actualmente fueron codificados como “pueblo ignorado”.

Por otro lado, específicamente respecto a la medición de la población afrodescendiente, la incorporación de una pregunta que permita su identificación en el próximo censo se ha vuelto una necesidad, tanto a partir de la Ley 21.151 -que establece que el Estado procurará incluir en los censos de población al pueblo tribal afrodescendiente chileno- como en consideración a las recomendaciones internacionales y las experiencias de los países de América Latina.

Tomando en cuenta ese contexto, y la creciente migración hacia Chile, se vuelve necesaria la visibilización no solo de los afrodescendientes chilenos, sino también de la población que ha llegado y seguirá llegando al país. Para ello, se debe evaluar la mejor manera de incluir esta identificación, considerando la factibilidad de que las personas puedan contestar esta pregunta (experiencia de pruebas a nivel nacional y subnacional).

## Bibliografía

- Araya, K. (2013), Salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial de los afrodescendientes en América Latina. Informe sobre la situación del PCI. Afrodescendientes en Chile, Centro Regional para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial de América Latina (CRESPIAL) / Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2014), Los pueblos indígenas en América Latina. Avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos. Síntesis (LC/L.3893/Rev.1), Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas [en línea] [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37050/4/S1420783\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37050/4/S1420783_es.pdf).
- \_\_\_\_ (2011), “¿Quiénes son los pueblos indígenas y afrodescendientes?: el difícil arte de contar”, Caja de herramientas para la inclusión de pueblos indígenas y afrodescendientes en los censos de población y vivienda (LC/R.2181/Add.2), Publicación de las Naciones Unidas [en línea] [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1446/3/S2011512\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1446/3/S2011512_es.pdf).
- Dirección General de Obras Públicas (2012), Guía de antecedentes Territoriales y Culturales de los Pueblos Indígenas de Chile, Santiago de Chile, Ministerio de Obras Públicas [en línea] [http://transparencia.dgop.cl/OtrosAntecedentes/docs/Guia\\_asuntos\\_indigenas.pdf](http://transparencia.dgop.cl/OtrosAntecedentes/docs/Guia_asuntos_indigenas.pdf).

Schkolnik, S. y F. Del Popolo (2013), "Pueblos indígenas y afrodescendientes en los censos de población y vivienda de América Latina: avances y desafíos en el derecho a la información", Notas de población, N° 97, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

República de Chile (2019), Ley 21.151 otorga reconocimiento legal al pueblo tribal afrodescendiente chileno, Diario oficial de la República de Chile, 16 de abril de 2019.

## **D. Retos y oportunidades para la inclusión del enfoque diferencial étnico en los procesos censales: consulta, operación y apropiación de la información**

*Wilson Herrera*<sup>110</sup>

### **1. Introducción**

El Censo Nacional de Población y Vivienda 2018 (CNPV, 2018) ha sido un proceso de gran importancia para los pueblos indígenas de Colombia, a tal punto que se ha relevado como tema estratégico que puede contribuir a la pervivencia de los pueblos indígenas, ya que los resultados censales son la línea base para la formulación de políticas públicas diferenciadas que beneficiarán a los territorios indígenas<sup>111</sup> en los próximos veinte años. Por estas razones, el proceso de enumeración de la población indígena se ha tornado una urgencia, dada su invisibilidad estadística.

Para superar este requerimiento, los pueblos indígenas se han comprometido en conocer ¿cuántos somos? ¿dónde estamos? y ¿cómo estamos en términos socio demográficos?, pues los datos oficiales se encuentran desactualizados, carecen de pertinencia étnica y cobertura geográfica y estadística (los datos no dan cuenta de los territorios indígenas). Aunque el Estado colombiano viene realizando un esfuerzo para la adecuación étnica de las operaciones estadísticas que realiza, el censo es la única fuente estadística que permite conocer de manera completa la realidad sociodemográfica de los pueblos indígenas a nivel nacional, y el de 2018 se llevó a cabo trece años después haberse realizado el anterior.

El enumerar correctamente a la población es una condición para el ejercicio de la autonomía en los territorios indígenas, ya que el criterio poblacional se constituye en el sustento para las garantías en educación, salud, saneamiento básico y el funcionamiento de los sistemas indígenas propios. Por lo anterior, una vez que se cuente con los resultados del CNPV 2018 se podrá contar con información detallada a nivel de comunidad para que los pueblos indígenas avancen en el goce efectivo de sus derechos fundamentales, humanos y territoriales.

El propósito fundamental de este documento es detallar el proceso de consulta y concertación que dio pie a la adecuación étnica del censo de 2018 en todas sus etapas (precensal, censal y postcensal), bajo la premisa que la población indígena en Colombia quede contada lo mejor posible. En este sentido, se presentarán los retos y oportunidades que ofrece la inclusión del enfoque diferencial étnico en los procesos censales.

<sup>110</sup> Coordinador General equipo de población, Consejería Mayor, Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC).

<sup>111</sup> Se entienden por territorios indígenas aquellos espacios territoriales reglados en decreto 1958 de 2014 "Por el cual se crea un régimen especial con el fin de poner en funcionamiento los Territorios Indígenas respecto de la administración de los sistemas propios de los pueblos indígenas hasta que el Congreso expida la ley de que trata el artículo 329 de la Constitución Política".

## 2. Marco político-institucional de la consulta previa al censo de 2018 de Colombia

La consulta previa y concertación del CNPV 2018 posee como antecedentes político y jurídico los desarrollos normativos producto de la movilización social e interlocución institucional que han emprendido los pueblos indígenas en Colombia, y fruto de este proceso social los pueblos indígenas en este país cuentan actualmente con garantías legales para el goce efectivo de sus derechos (Ministerio del Interior, 2014; OIT, 2014), el reconocimiento de sus territorios ancestrales (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2014) y autonomía administrativa (DNP, 2014).

Gracias a la realización de la consulta previa al Censo Nacional Agropecuario 2013 y la consulta y concertación del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, donde se estableció un compromiso por parte del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) con los pueblos indígenas, se llevó a cabo el proceso de consulta y concertación con los Pueblos Indígenas para el XVIII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda. Dicho proceso se realizó dando cumplimiento a lo acordado a finales de 2013, con base en el derecho fundamental a la consulta previa, libre e informada, y con la aplicación de lo previsto en el Convenio 169 de la OIT —ratificado por el Estado Colombiano mediante la Ley 21 de 1991— la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas y la jurisprudencia nacional e internacional que desarrollan los estándares en la materia.

Así mismo, el marco político e institucional del proceso de consulta y concertación del último censo posee como sustento jurídico la normatividad nacional y el bloque de constitucionalidad: la ley de origen, ley natural, derecho mayor o derecho propio de los pueblos indígenas.

Es necesario mencionar que políticamente existió un contexto favorable al diálogo con las comunidades indígenas, propiciado por el gobierno del expresidente Juan Manuel Santos, lo cual se ve expresado en la voluntad institucional de DANE para la construcción de una ruta metodológica que garantizara los derechos de los pueblos indígenas. Es en este escenario que se da inicio formalmente a la discusión técnico-política de las organizaciones indígenas y el DANE en materia temática, metodológica y operativa del CNPV 2018.

En el proceso de consulta previa libre e informada del XVIII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda 2018 participaron los actores institucionales más representativos del movimiento indígena colombiano<sup>112</sup>, los actores gubernamentales<sup>113</sup> a quienes les compete los procesos de consulta con los pueblos indígenas, instituciones académicas y organizaciones expertas en temas censales de América Latina<sup>114</sup>.

El primer trabajo conjunto fue la creación de la ruta de consulta previa y concertación del último censo con las organizaciones indígenas con participación en la Mesa Permanente de Concertación (MPC<sup>115</sup>), delineando los procesos que se discutirían en las diferentes etapas censales. La consulta y concertación del CNPV 2018 se llevó a cabo respondiendo a las dinámicas territoriales de las

---

<sup>112</sup> Organizaciones pertenecientes a la Mesa Permanente de Concertación (MPC), la cual fue reconocida por el gobierno nacional mediante el Decreto 1397 de 1996 luego de la toma de la comisión episcopal durante 43 días por cerca de 50 organizaciones indígenas. Las organizaciones del orden nacional y regional que conforman la MPC son: ONIC, OPIAC, Gobierno Mayor y la Confederación Tayrona de la Sierra Nevada de Santa Marta. Estas cuatro organizaciones agrupan más del 95% de las comunidades y pueblos indígenas en Colombia.

<sup>113</sup> Las organizaciones gubernamentales que participaron en el proceso estuvieron a la cabeza del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Ministerio del Interior, Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo.

<sup>114</sup> CEPAL-CELADE, Universidad Externado, Universidad del Valle y la Mesa Interétnica Censal.

<sup>115</sup> La Mesa Permanente de Concertación es un espacio institucionalizado de diálogo, concertación y consulta entre el gobierno de Colombia y los pueblos indígenas.

organizaciones indígenas e involucró también algunas de comunidades no pertenecientes a la MPC, realizándose un total de 219 actividades y reuniones distribuidas de la siguiente manera: MPC 169, pueblo Wayuu 10, pueblo Kogui 13, Resguardo Selva de Mataven 7, pueblo Cofan y cabildos asociados 20. En el caso de la ONIC se realizaron 5 eventos macro regionales, 32 reuniones departamentales, una comisión política y una asamblea general de autoridades, en las cuales se recogieron insumos conceptuales y técnicos que nutrieron la discusión formal del proceso de consulta antes de su protocolización.

### **3. Características de la consulta. Etapas de participación indígena y hoja de ruta acordada entre los pueblos indígenas y el DANE**

La ruta de consulta previa del CNPV 2018 con pueblos indígenas protocolizada en noviembre de 2015 en la MPC se fundamentó en las siguientes características y principios:

- Autonomía y autodeterminación: se entiende como el ejercicio pleno —desde la ley de origen, el derecho mayor, derecho propio y cosmovisión de cada pueblo— de la toma de decisiones comunitarias propias y el disfrute efectivo de los derechos colectivos y fundamentales que el Estado tiene el deber de respetar y garantizar a los pueblos indígenas.
- Auto reconocimiento e identidad: se comprende como la expresión libre para definirse como indígena o perteneciente a un pueblo indígena.
- Buena fe: es entendida como la confianza entre los pueblos indígenas y el Gobierno Nacional para cumplir el derecho a la Consulta Previa Libre e Informada y el cumplimiento de los acuerdos.
- Multilingüismo: se refiere al empleo de lenguas nativas en el proceso censal.
- Interculturalidad: es la integración de la visión de los pueblos indígenas en el diseño, aplicación y aprovechamiento del censo.
- Extraterritorialidad: comprendida como la adecuada enumeración de los pobladores de los territorios indígenas que en el momento del operativo censal no se encuentren en su vivienda por motivos de estudio, trabajo, entre otros.
- Coordinación y cooperación: es necesaria entre organizaciones indígenas y Gobierno Nacional para avanzar en el proceso de consulta previa del censo.
- Progresividad y no regresividad: se requiere una ampliación de la protección y cobertura, sin regresividad, de los derechos ya alcanzados por los pueblos.

Entre los temas más importantes que se propuso desarrollar en el proceso de consulta se encuentran:

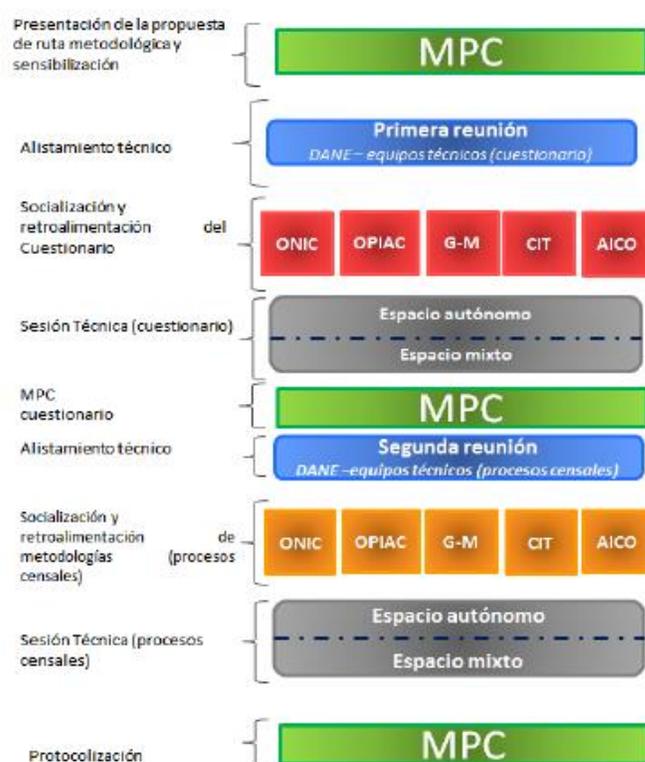
- Formulario censal e inclusión de categorías de respuesta con pertinencia étnica.
- Metodología del operativo para garantizar cobertura y calidad de la información recogida.
- Logística del operativo, contratación de personal y articulación con autoridades indígenas
- Organizaciones indígenas como operadores dado el conocimiento del territorio y de los acuerdos pactados en la totalidad de espacios de discusión de la consulta previa.
- Sensibilización y estrategias de comunicación para informar a la población del desarrollo del censo.
- Devolución de la información y actividades formativas, entrega de micro datos y planeación de actividades postcensales.
- Mecanismos de seguimiento y cumplimiento, definición de organismos que acompañarían y garantizarían el cumplimiento de los acuerdos.

La ruta general contó con dos momentos (véase el diagrama 1). En el primer momento conceptual de la etapa precensal se tuvieron los siguientes escenarios:

- i) Presentación de la propuesta de ruta metodológica y la estrategia de sensibilización y comunicación.
- ii) Alistamiento técnico para la conformación y contratación de equipos de cada una de las organizaciones con asiento en la MPC.
- iii) Socialización y retroalimentación del cuestionario censal y asuntos relacionados.
- iv) Sesión técnica autónoma de las organizaciones (10 delegados indígenas con asiento en la MPC).
- v) Sesión técnica entre las organizaciones indígenas con asiento en la MPC y el DANE.
- vi) Protocolización del formulario censal y asuntos relacionados.

Diagrama 1

Colombia: ruta general de consulta y concertación del CNPV con organizaciones indígenas de la MPC



Fuente: Actas de acuerdos del proceso de consulta y concertación del XVIII Censo nacional de población y VII de vivienda - pueblos indígenas con asiento en la MPC- DANE.

En el segundo momento de la etapa precensal se trataron temas relacionados con los procesos censales y postcensales, este momento contiene los siguientes escenarios:

- i) Alistamiento técnico para la presentación y diálogo sobre el enfoque diferencial para pueblos indígenas en todos los procesos censales y postcensales.
- ii) Socialización y retroalimentación del proceso censal.
- iii) Sesión técnica autónoma de las organizaciones indígenas con asiento en la MPC para la consolidación del documento con los acuerdos sobre los procesos censales.

- iv) Sesión técnica entre las organizaciones indígenas con asiento en la MPC y el DANE para concertación técnica con el Gobierno sobre la propuesta de proceso censal.
- v) Protocolización del proceso censal a implementar con pueblos indígenas.

Para el desarrollo del censo se acordó la implementación de instrumentos y metodologías concertados, como por ejemplo los perfiles y la capacitación de personal. Además, se buscó contar con operadores logísticos para la recolección de información que contaran con idoneidad, expresada esta en su conocimiento de los territorios indígenas y articulación con las organizaciones. Asimismo, se acordó realizar reuniones de seguimiento, monitoreo y evaluación de los acuerdos de la consulta.

En la etapa postcensal se consensó la entrega de microdatos, difusión de la información, elaboración y publicación de documentos relacionados con las estadísticas censales de pueblos indígenas y ajuste de las proyecciones de población para los resguardos indígenas. Es de resaltar que a lo largo de todas las etapas de la ruta de consulta previa se estableció la sensibilización y comunicación como un proceso transversal.

#### **4. Descripción de consensos y disensos en cada una de las etapas de la consulta**

El proceso de consulta en su etapa conceptual presentó una discusión académica y técnica caracterizada por posiciones argumentadas, la cual contó con el acompañamiento de la CEPAL, a través del CELADE-División de Población, y equipos asesores de las organizaciones indígenas.

Respecto de los consensos alcanzados en el proceso de consulta y concertación del CNPV 2018 se pueden enunciar dos grandes momentos: acuerdos conceptuales en relación con el formulario y acuerdos operativos para la recolección de la información. Este proceso fue efectivo para alcanzar la adecuación étnica de una herramienta que hasta el momento se consideraba meramente técnica, de manera tal que se incluyeron y excluyeron preguntas y categorías de respuesta en el formulario, se adecuó el fraseo de ciertas categorías, entre otros.

Los acuerdos conceptuales relevantes respecto del formulario fueron:

- En el módulo de ubicación, un punto central para las organizaciones indígenas fue la inclusión de una pregunta para visibilizar los asentamientos territoriales. Esto se realizó con el fin de indagar sobre la ubicación de la vivienda al interior de un territorio ancestral/tradicional indígena y así contar con información espacial y estadística que ayudase a los procesos de implementación del Decreto 1953 (Ministerio del Interior, 2014)<sup>116</sup>, Decreto 2719 (DNP, 2014)<sup>117</sup>, Decreto 2333 (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2014)<sup>118</sup> (véase imagen 1).
- Las organizaciones indígenas y el DANE también lograron concertar la pregunta de identificación étnica. La discusión, llevada a cabo junto con expertos de diferentes entidades, giró en torno a la inclusión o no de categorías raciales. Se acordó mantener la

<sup>116</sup> Es un decreto de origen constitucional que pone en práctica el derecho a la libre autodeterminación de los pueblos indígenas por medio del reconocimiento de las competencias en definición, administración, ejecución y evaluación de políticas que se implementen en sus territorios en materia educativa, sistema de salud, agua potable y saneamiento básico y fortalecimiento de la jurisdicción especial indígena.

<sup>117</sup> El decreto trata sobre los procedimientos que los resguardos indígenas o asociaciones de resguardos deberán cumplir para certificarse en la ejecución directa de las asignaciones especiales del Sistema General de Participaciones (SGP).

<sup>118</sup> Es un decreto cuyo objeto es la protección jurídica de los territorios ancestrales y/o tradicionales ocupados por los pueblos indígenas. El Decreto define el ámbito de lo que se considera territorio ancestral y/o tradicional y posesión tradicional y/o ancestral de territorios por parte de los pueblos indígenas.



Imagen 2  
Colombia: pregunta acordada de identificación étnica, censo de 2018

**37. ¿De acuerdo con su cultura, pueblo o rasgos físicos . . . es o se reconoce como:**

1.  Indígena?

**1.1 ¿A cuál pueblo indígena pertenece . . . ?** Código

Nombre del pueblo indígena

**1.2 ¿A cuál clan pertenece . . . ?** Código

Nombre del clan

Continúe con la pregunta 38

2.  Gitano(a) o Rrom?

**2.1 ¿A cuál vitsa pertenece . . . ?** Código

Nombre de la vitsa

**2.2 ¿A cuál kumpania pertenece . . . ?** Código

Nombre de la kumpania

Continúe con la pregunta 38

3.  Raizal del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina?

4.  Palenquero(a) de San Basilio?

5.  Negro(a), mulato(a), afrodescendiente, afrocolombiano(a)?

6.  Ningún grupo étnico

Continúe con la pregunta 38

Continúe con la pregunta 39

Fuente: Cuestionario del censo de Colombia de 2018.

Imagen 3  
Colombia: pregunta concertada sobre lenguas nativas, censo de 2018

**38. ¿ . . . habla la lengua nativa de su pueblo?**

1.  Sí → Continúe con la pregunta 38.1

2.  No

↳ **2.1 ¿La entiende ?**

1.  Sí

2.  No → Continúe con la pregunta 38.1

**38.1 ¿ . . . habla otra(s) lengua(s) nativa(s)?**

1.  Sí

¿Cuántas?

2.  No

Fuente: Cuestionario del censo de Colombia de 2018.

En lo que concierne al proceso de consulta sobre los aspectos operativos se obtuvieron, entre otros, los siguientes acuerdos relevantes:

- La ubicación geográfica de los 104 pueblos indígenas y de aquellos que están en riesgo de desaparición física y cultural descritos en el Auto 004 de 2009 de la Corte Constitucional, con el ánimo de reforzar los operativos en estas zonas y evitar la subenumeración u omisión.
- Se acordó la codificación oficial de las comunidades indígenas identificadas en la actualización cartográfica, misma que se puso a disposición de las organizaciones indígenas para el desarrollo de los procesos censales y postcensales.
- Las partes se comprometieron a revisar el proceso de georreferenciación diseñado por el DANE para asegurar la ubicación de las comunidades indígenas con fines estadísticos, y se buscó la clasificación de las áreas de difícil acceso reportadas por las organizaciones indígenas para así definir el tipo de operativo de recolección de información (barrido, mixto, ruta) más conveniente, mejorar el ingreso a los territorios y garantizar la calidad de la información.
- Se realizó el proceso de movilización a través de convenios de asociación con fundamento en el Decreto 092 (DNP, 2017) y la normatividad étnica vigente en Colombia para la contratación estatal, garantizando que los convenios propuestos para la movilización de personal respondiesen a las condiciones contractuales de acuerdo con el diseño operativo del DANE, tanto en los recorridos como en el tiempo definido, la cobertura, oportunidad y calidad en el servicio requeridos para la operación censal.
- Respecto del personal operativo se resolvió que los censistas, supervisores y coordinadores de campo que conformarían los grupos para los territorios indígenas se seleccionarían de dichos territorios y comunidades, garantizándose así el conocimiento de las áreas que se les asignarían.
- Teniendo en cuenta las experiencias pasadas, y con el ánimo de acompañar la recolección de información, las organizaciones indígenas de la MPC solicitaron ser autónomas y llevar su propio sistema de monitoreo y control en los territorios indígenas durante el desarrollo del operativo del CNPV 2018. Para facilitar esto, el DANE se comprometió a entregar el marco precensal a las organizaciones y modificar las actas de inicio y cierre del operativo.
- En consonancia con lo anterior, el DANE dispuso de 10 cupos rotativos para que las organizaciones indígenas de la MPC pudieran consultar el sistema de monitoreo y control de calidad del censo diseñado por el DANE, lo cual permitiría realizar el monitoreo simultáneo en los territorios indígenas. Sin embargo, cabe decir que este acuerdo se cumplió de manera parcial ya que, aunque existía un espacio físico para la participación, el acceso a la información que daba cuenta en tiempo real del avance del operativo en territorios indígenas fue restringida y filtrada por el personal del DANE.
- A la fecha, el DANE no ha logrado dar cumplimiento a la entrega de los datos censales anonimizados a las organizaciones indígenas de la MPC, a pesar de que el compromiso contempló hacer el respectivo trámite ante el Ministerio del Interior entre la primera y segunda semana de septiembre de 2017. Esta información es relevante para el análisis de los resultados propuestos en el marco de los acuerdos.
- Un consenso importante se vio expresado en la voluntad de definir los protocolos y parámetros legales y técnicos para la entrega y uso de los microdatos censales, incluyendo las coordenadas (x, y) de las viviendas georreferenciadas en los territorios indígenas.
- Finalmente, las organizaciones indígenas de la MPC y el DANE concertaron conformar un comité para analizar los resultados censales de los territorios indígenas antes de su publicación.

Si bien se reconocen los logros alcanzados a través del proceso de consulta, este no estuvo exento de limitaciones y dificultades que deberían tomarse en cuenta. Entre los disensos más relevantes se pueden enunciar los siguientes:

- No se logró el desarrollo de una metodología adecuada para la sensibilización y comunicación, misma que se previó como un eje transversal a todo el proceso censal. El DANE interpretó el proceso de sensibilización como un ejercicio orientado a la publicidad, la cual se hizo efectiva durante la recolección de información. Esta situación impidió realizar una adecuada campaña en las comunidades indígenas según sus usos y costumbres, dada la indefinición de una fecha concreta para la realización del censo en los territorios indígenas y una ajustada restricción presupuestaria<sup>119</sup>.
- La entrega de los insumos o documentos técnicos (proyecto censal, cuestionario, diccionario de variables, marco censal o el diseño de sistemas de control) se dio de manera tardía, imposibilitando profundizar técnicamente durante el proceso de consulta y concertación del CNPV 2018. Esta situación dejó entrever la falta de transparencia del proceso censal y un alto grado de improvisación en el diseño del proyecto censal, ya que los requerimientos de información fueron suministrados en la medida de su construcción y faltando poco menos de un año antes del inicio del empadronamiento (ONIC, 2016).
- El DANE no fue claro en lo que respecta al uso de la información de los números de identificación individual (cédula-ID) recabada en el censo, mismos que serían utilizados como insumo del proyecto de registros administrativos. En consecuencia, no están claros los usos futuros de dicha información, su beneficio para las comunidades indígenas ni sus niveles de seguridad.
- La exclusión de la pregunta N° 28, acordada en el proceso de consulta y que buscaba indagar sobre las afectaciones sufridas por la población en el marco del conflicto armado, es considerada un desacierto técnico y político por parte de las organizaciones. No se logró satisfacer la necesidad de contar con información que complementara el Registro Único de Víctimas<sup>120</sup> (RUV) pues, aunque la información censal es de carácter anónimo, se esperaba sirviera para ajustar las cifras con las que cuenta el gobierno nacional para dimensionar las afectaciones acaecidas en el marco del conflicto armado en los pueblos y territorios indígenas.

## **5. Algunos aspectos positivos o negativos que pueden influir en los resultados censales**

Entre los aspectos centrales que pueden influir de manera preponderante en los resultados se encuentra primero el papel y significado que posee la palabra para los pueblos indígenas y la necesidad de institucionalizar su cumplimiento, y en segundo lugar es vital que las organizaciones garanticen la permanencia de los equipos de trabajo en las etapas de implementación de los acuerdos para así dar continuidad y valor agregado a todos los procesos de diálogo intercultural.

---

<sup>119</sup> El ejercicio de sensibilización se limitó a transmitir vía redes sociales, canales privados de televisión y radio la información que invitaba a participar en el censo, se diseñó una cartilla, afiches y volantes. La realidad de los pueblos indígenas demandaba el poder realizar un ejercicio pedagógico donde se discutiera de manera clara con las comunidades o sus autoridades el formulario definitivo y los procesos recolección de la información.

<sup>120</sup> Véase [en línea] <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394>.

En el caso de Colombia, otros aspectos positivos que influyen directamente sobre los resultados censales son:

- La actualización y revisión de la información georreferenciada de comunidades de manera participativa, combinando metodologías cualitativas y cuantitativas de manera tal que la cartografía censal sirva como un instrumento adecuado étnicamente para la planeación del operativo censal y la adecuación de las cargas operativas.
- La identificación y clasificación de las áreas operativas de difícil acceso reportadas por las organizaciones indígenas -ya sea por aspectos geográficos, climáticos o culturales- contribuye a reducir las contingencias y a mejorar la calidad y cobertura de la información recabada.
- La codificación de las comunidades indígenas georreferenciadas en los procesos de actualización geográfica contribuye a disponer de tabulados de áreas específicas para la planeación territorial con enfoque étnico.
- La entrega de toda la información recabada en el proceso, sin romper el secreto estadístico, contribuye al fortalecimiento de los sistemas de información propios de los pueblos y el monitoreo del proceso censal.
- La participación de censistas, supervisores y coordinadores indígenas garantiza la calidad de los datos recogidos de informantes de habla indígena y contribuye a mejorar los niveles de cobertura estadística y geográfica, debido al conocimiento que posee el personal indígena del territorio.
- La adecuación étnica de los manuales y guías operativas por parte de los equipos técnicos de las organizaciones indígenas contribuye positivamente en los procesos de formación y capacitación del personal de campo.
- La participación activa de las organizaciones indígenas en el sistema de monitoreo y control de calidad de los censos contribuye a la solución de contingencias que pueden afectar el desarrollo, cobertura y calidad de la información recabada.
- Los procesos de sensibilización y la instalación de un consejo editorial permiten la introducción del enfoque diferencial de manera efectiva, que no necesariamente se alcanza con la participación de expertos en la temática indígena.
- La difusión de los resultados puede estar acompañada de cursos específicos orientados al uso de la información censal para la toma de decisiones y la planeación territorial de los pueblos indígenas.
- Constituir una comisión de seguimiento que pueda reunirse de manera periódica para evaluar el cumplimiento de los acuerdos genera confianza y facilita el desarrollo de los procesos censales en los territorios indígenas.
- La instalación de un comité, conformado por diversas instituciones y la sociedad civil, para analizar los resultados censales de los territorios indígenas antes de su publicación abre el espacio para la participación de los pueblos indígenas en la conciliación censal.

## **6. A modo de conclusiones: lecciones aprendidas, desafíos y recomendaciones para mejorar la incorporación del enfoque diferencial étnico**

Para el Estado es un desafío considerar a las comunidades y organizaciones indígenas como interlocutores técnicos válidos, lo cual implica un esfuerzo para acercar las visiones de desarrollo, bienestar, política pública, cosmovisiones y multiculturalidad. Este desafío es producto de la lenta apertura de los equipos técnicos institucionales a las visiones de diversidad y enfoque de derechos en el diseño de políticas públicas, y tiene como consecuencia el desconocimiento de la complejidad de las cosmovisiones indígenas, subsanable a través de la voluntad política y la triangulación metodológica en las investigaciones estadísticas.

Para el proceso de adecuación étnica de los censos en América Latina es importante tener presente los dispares desarrollos normativos respecto del goce efectivo de derechos de los pueblos indígenas, específicamente en el reconocimiento y puesta en marcha de la consulta previa, libre e informada. En consecuencia, es preciso avanzar en desmitificar la consulta como un proceso costoso para los Estados, y en algunas ocasiones como un freno al desarrollo económico. La experiencia colombiana demuestra que la consulta previa es el mecanismo institucional más adecuado para arribar a un espacio de concertación técnica, política y espiritual que enriquezca cada una de las etapas de implementación de un proyecto censal.

Asimismo, en la mayoría de los países de América Latina no existe una homogeneidad en las fortalezas técnicas y organizativas entre las organizaciones étnicas, razón por la cual se hace necesario no perder de vista estos desarrollos a la hora de implementar procesos de concertación y consulta con un principio de equidad que ayude a fortalecer no solo los procesos censales, si no las capacidades técnicas de las organizaciones.

A modo de recomendación se sugiere profundizar las relaciones entre las oficinas de estadísticas y los pueblos indígenas, como acuerdos de Estado, que superen los cambios que normalmente se presentan en los países que no cuentan con oficinas desligadas de los procesos electorales, y así superar las trabas en el establecimiento de convenios con las organizaciones indígenas para la realización de diversas operaciones estadísticas de interés y necesidad de los pueblos.

En resumen, los procesos censales son una gran oportunidad para dar cumplimiento a los acuerdos internacionales en torno a la consulta previa y construir los escenarios futuros para garantizar los derechos de los pueblos indígenas. Así, una vez se haya realizado el censo y se disponga de datos desagregados a nivel de comunidades y pueblos indígenas se podrá avanzar en el diseño de políticas públicas que cuenten con un enfoque étnico. Esto permitirá no solo el reconocimiento de las diversas cosmovisiones culturales en los estados nacionales, sino que contribuirá a la reducción de las brechas sociales existentes entre las comunidades indígenas y el resto de la población, garantizando la construcción participativa de políticas públicas con base en el reconocimiento y protección de los territorios indígenas.

## Bibliografía

- DNP (Departamento Nacional de Planeación) (2017), Decreto 092 del 23 de enero del 2017 [en línea] <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%2092%20DEL%2023%20ENERO%20DE%202017.pdf>.
- \_\_\_\_\_ (2014), Decreto 2719 del 26 de diciembre de 2014 [en línea] <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Normatividad/DECRETO%202719%20DEL%2026%20DE%20DICIEMBRE%20DE%202014.pdf>.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de Colombia (2014), Decreto 2333 del 19 de noviembre de 2014 [en línea] <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1437757>.
- Ministerio del Interior de Colombia (2014), Decreto 1953 del 7 de octubre de 2014 [en línea] <https://www.minjusticia.gov.co/Portals/0/DECRETO%201953%20DEL%2007%20DE%20OCTUBRE%20DE%202014.pdf>.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2014), Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 [en línea] [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_345065.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_345065.pdf).
- ONIC (Consejería Mayor Organización Nacional Indígena de Colombia) (2016), Acta de Apertura Proceso De Consulta Y Concertación Del XVIII Censo De Población Y VII De Vivienda Con La Organización Nacional Indígena De Colombia, 30 al 31 de agosto, Bogotá.

## E. El pueblo afroperuano y el censo de 2017

Cecilia Ramírez<sup>121</sup>

### 1. Introducción

El Perú es un país cuya mayor riqueza radica en la diversidad cultural, que es producto de la confluencia de diversos pueblos y grupos étnicos que habitan en el territorio. Entre los pueblos que conforman la nación peruana está el pueblo afroperuano, el cual ha contribuido desde sus inicios y de manera sustancial a la construcción y al desarrollo del país, pese a que históricamente ha estado excluido e invisibilizado de los planes y programas de desarrollo que el Estado peruano implementa para la lucha contra la pobreza. Esta exclusión que enfrentan los afroperuanos, y en particular las mujeres afroperuanas, se ve reflejada en las profundas brechas de desigualdad, principalmente en sectores como educación, salud, empleo, entre otros.

“El Perú es un Estado pluriétnico y multicultural. Los diferentes grupos étnicos y culturas que habitan en su interior son componentes de una diversidad cultural que requiere ser reconocida como un activo para el desarrollo humano del país dada la riqueza del universo de saberes, prácticas y tradiciones que configuran esta diversidad. Si bien durante los últimos años ha surgido en el país un discurso que busca reconocer y poner en valor esta diversidad cultural, este coexiste con la persistencia de prácticas de discriminación —en particular ‘étnico-racial’— intrínsecamente asociadas a la mencionada diversidad cultural del país, las cuales resultan de un proceso histórico cuyos orígenes se remontan a la fundación de la república, pero cuyas consecuencias aquejan a una parte importante de ciudadanas y ciudadanos peruanos aún en nuestros días” (Ministerio de Cultura, 2016, pág. 35).

### 2. El censo y las estadísticas

El Perú ha sido uno de los últimos países de América Latina en incluir la variable de pertenencia étnica en sus censos. La última vez que se utilizó una variable de esta característica (“raza/fenotipo”) para identificar al pueblo afroperuano fue en el año 1940, en el que la población “negra” representaba el 0,47% de la población total (véase cuadro 1). Cabe señalar que esta no era una pregunta de autoidentificación étnica, sino más bien de percepción del encuestador, por lo cual quedaba a su criterio decidir en qué categoría debía incluir a la persona entrevistada.

Los primeros resultados del Censo Nacional de Población y Ocupación 1940 se dieron a conocer en junio de ese año gracias a la publicación de cerca de 32 cuadros estadísticos, mismos que fueron analizados teniendo en cuenta la edad, sexo y la raza.

Haciendo una comparación entre los resultados de los censos de 1876 y 1940 se observa que, según datos del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), la población identificada como “negra” aparentemente disminuyó de manera considerable, pasando de 52.588 personas (1,9% de la población) a 29.054 (0,5% de la población). En el caso de la categoría “blanca y mestiza” se registró un incremento considerable, pasando de 38,6% a 52,89% (Palma, 2009).

---

<sup>121</sup> Directora Ejecutiva, Centro de Desarrollo de la Mujer Negra Peruana (CEDEMUNEP) Perú.

Sería interesante realizar un análisis de la disminución de la categoría “negra” junto con el incremento de la categoría “blanca y mestiza”. En tal sentido, se podrían examinar los procesos de discriminación étnico-racial que en ese entonces pudieron influir en los resultados de los censos de 1876 y 1940.

Cuadro 1  
Perú: población según raza, 1876 y 1940  
(En número de personas y porcentajes)

Raza	Censo de 1876		Censo de 1940	
	Número de personas	Porcentajes	Número de personas	Porcentajes
Total	2 699 106	100,0	6 207 967	100,0
Blanca y mestiza	1 040 652	38,6	3 283 360	52,9
India	1 554 678	57,6	2 847 196	45,9
Amarilla	51 186	1,9	45 945	0,7
Negra	52 588	1,9	29 054	0,5
No declarada	2	0,0	2 412	0,0

Fuente: Censos nacionales de población del Perú de 1876 y 1940.

En la historia censal del Perú, el censo de 2017 fue la primera ocasión en la que se incorporó una pregunta de pertenencia étnica desde el punto de vista de la autoidentificación. Esta pregunta permitirá evidenciar las barreras que enfrentan los pueblos afroperuano e indígenas para acceder a mejores servicios de salud, educación de calidad y al empleo y las brechas de desigualdad existentes, particularmente las que enfrentan las mujeres afroperuanas e indígenas.

El contar con datos estadísticos desagregados es de suma importancia y se convierte en una imperiosa necesidad que debe ser analizada y profundizada por el movimiento afroperuano. La información relevada constituiría un vehículo para la exigencia de implementación de acciones afirmativas que ayuden a su desarrollo como integrantes de la nación peruana (Palma, 2009). Los datos estadísticos cobran relevancia en tanto y en cuanto nos ofrecen una lectura de la realidad socioeconómica de una población, y en particular del pueblo afroperuano.

La existencia de información estadística constituye para los Estados uno de los elementos que permite la construcción de indicadores, los cuales se convierten en potentes instrumentos políticos no solo para la defensa de derechos, sino también para su exigencia y cumplimiento.

Por consiguiente, el contar con datos estadísticos es importante e imprescindible, dado que visibiliza las necesidades y realidades existentes —en este caso del pueblo afroperuano— y permite evidenciar y evaluar los sectores en los que existe desigualdad y las brechas de discriminación y exclusión social que enfrentan.

“El trabajo de visibilización estadística constituye un fin intermedio en tanto brindará los insumos necesarios para el desarrollo de políticas de inclusión y desarrollo de las personas afroperuanas; sin embargo, otra parte muy importante de la visibilización y el reconocimiento de esta población está vinculado con lograr que en el imaginario colectivo de la sociedad peruana exista un reconocimiento y valoración sobre sus aportes pasados (históricos), presentes y futuros a la diversidad cultural del país. Para esto, se requiere de políticas públicas orientadas a la inclusión social que logren tener un efecto transformador no sólo de las oportunidades de desarrollo de la población afroperuana; sino también de cómo la sociedad nacional se orienta hacia ésta” (Ministerio de Cultura, 2016, pág. 37).

### 3. Desafíos en el censo de 2017

Para las y los afroperuanos el censo de 2017 constituyó un reto histórico a partir de las demandas surgidas desde el activismo y el movimiento afroperuano y afrodescendiente. Al mismo tiempo fue una oportunidad para poner de manifiesto su capacidad de articulación como pueblo, sus fortalezas, sus alianzas, pero sobre todo su compromiso de continuar con la lucha permanente contra del racismo estructural y la discriminación étnico-racial. Asimismo posibilitó hacer énfasis en su visibilización y en la exigencia de derechos por la igualdad y la equidad, puntualizando en la necesidad de que el Estado reconozca esa deuda pendiente que tiene que ver con el reconocimiento, el aporte y la contribución en la construcción de la nación, la configuración del país en su diversidad cultural y los actos heroicos no reconocidos en la historia oficial.

Por lo anterior, realizar una pregunta de autoidentificación étnica en el país fue y será un desafío relacionado a diversos factores, de los cuales se describen dos:

#### a) El racismo y la discriminación

El Perú es un país racista en el cual día a día se discrimina, racializa, estereotipa, denigra y ridiculiza, de manera particular a las mujeres y hombres afroperuanos. El racismo y la discriminación étnico-racial están tan naturalizados que muchas veces los que son víctimas de ello no lo perciben, no lo notan, o toman estas actitudes y acciones como algo normal o natural.

“El desarrollo de la población afroperuana en las últimas décadas se ha visto marcada por la discriminación racial, la cual se ha manifestado tanto de manera simbólica, en el plano de los estereotipos sociales negativos sobre la población afroperuana; como estructural, como lo evidencian las diferentes brechas en el acceso a servicios públicos y en el ejercicio de sus derechos” (Ministerio de Cultura, 2016, pág. 37).

En el Perú existe un racismo estructural que se manifiesta en las pocas iniciativas del Estado para atender las necesidades más urgentes del pueblo afroperuano y contribuyan a mejorar sus condiciones de vida. Esto se puede evidenciar en las dificultades que enfrentan en el acceso al empleo; a servicios de salud de calidad, así como la ausencia de protocolos de atención, estudios de investigación con respecto a las enfermedades prevalentes que aquejan de manera particular al pueblo afroperuano; a la falta de oportunidades en cuanto a la educación referida al acceso, continuidad y culminación, en su ausencia de los planes nacionales de desarrollo y de los programas de alivio a la pobreza; a la falta de acciones afirmativas y políticas públicas, en su ausencia en los espacios de toma de decisiones y en los obstáculos que enfrentan para tener una participación y representación política real, activa y efectiva.

“El racismo y la discriminación racial son los principales problemas estructurales que enfrentan los Afroperuanos y que impiden su pleno goce y respeto a sus derechos humanos. Este racismo se manifiesta diariamente a través de la exclusión y marginación social, educativa, política y económica, así como la discriminación étnica cultural” (Palma, 2009, pág. 32).

La exclusión de las y los afroperuanos de la participación y del acceso a oportunidades es fundamental y trascendental para comprender las dimensiones y el impacto de la inequidad, del racismo estructural y la discriminación étnico-racial en sus condiciones de vida. Estos dos últimos profundizan las brechas de desigualdad, acrecientan la pobreza e incrementan la exclusión social, desfavoreciendo un desarrollo basado en derechos, justicia e igualdad. Algunos investigadores han manifestado que la discriminación étnico-racial sería la mayor causa de pobreza y exclusión que enfrentan los pueblos afroperuano e indígenas.

En un estudio realizado por el Centro de Desarrollo de la Mujer Negra Peruana (CEDEMUNEP) se evidencia que, de 709 mujeres afroperuanas encuestadas, el 98,0% corrobora la existencia de racismo en el Perú, y el 81,6% señaló que el grupo étnico que es víctima frecuente de racismo es el afroperuano (Palma, 2011). Sin embargo, la mayoría de las encuestadas negó haber sido víctima de racismo o haber experimentado actitudes racistas en espacios como la escuela o el trabajo.

Benavides, Valdivia y Torero sugieren que esta reticencia de la población afroperuana a reconocer la discriminación que experimentan "podría(n) estar relacionada(s) a un mecanismo de defensa u 'olvido' de los individuos frente a estas conductas" (Benavides, Torero y Valdivia, 2006, pág. 10).

Es entendible esta situación de negación, ya que tiene que ver con la "vergüenza" que sienten las personas que son víctimas de discriminación por ser afroperuanas, lo cual está estrechamente ligado a los estereotipos que se tienen y al hecho de que, en general, cuando se discrimina racialmente se utilizan los términos "negro" o "negra" acompañado de un objetivo calificativo negativo y que en su mayoría las personas afroperuanas rechazan la categorización de "negro" o "negra", más aún cuando lo "negro" está ligado a lo negativo, a lo malo, a lo oscuro. Por lo anterior, las y los afroperuanos prefieren autoidentificarse como "morenos", "zambos", "sacalagua", "trigueños", entre otros, debido a que estas categorías son socialmente más aceptadas<sup>122</sup>.

El CEDEMUNEP plantea tres hipótesis para comprender por qué las y los afroperuanos no reconocerían ser víctimas de discriminación racial. La primera hipótesis plantea que el racismo simbólico en el día a día sería asumido por el pueblo afroperuano como una realidad natural o normal y que, por tanto, el racismo solo se manifiesta cuando toma forma de agresión verbal o física o cuando se presenta de forma institucionalizada en leyes como el apartheid sudafricano (Palma, 2011). La segunda hipótesis que plantea se asemeja a lo afirmado por Portocarrero (1992) y que es recogida en el Plan Nacional de Desarrollo para la Población Afroperuana (PLANDEPA) (Ministerio de Cultura, 2016), esto es, que las personas que experimentaron el racismo en carne propia podrían ser reticentes a aceptarlo por vergüenza: la mayoría rechaza la condición de "negro" o "descendiente de esclavos africanos" y se autoidentifica como "moreno" o "zambo", ya que estos últimos son mejor considerados socialmente. Los que asumen la condición de "negros" niegan haber sido víctimas de racismo argumentando "que son fuertes, que le caen bien a todos y que el racismo es cosa que le pasa a otros, no tan fuertes". Como tercera hipótesis, el CEDEMUNEP plantea que el racismo en el Perú da lugar a una escala en la que, mientras menos oscura es la piel, mayor aceptación social se adquiere.

De acuerdo con Benavides y otros, en el Perú la discriminación racial se da a dos niveles. A nivel simbólico y cotidiano se institucionalizan la burla y el insulto como formas de interacción aceptadas socialmente, y a nivel "estructural", a determinada población se le dificulta el acceso a ciertos recursos y derechos. Ambas formas de discriminación pueden ir de la mano, y también entremezclarse con otros tipos de discriminación: por edad, por género, entre otras (Benavides y otros, 2015).

"el EEPA señala que la discriminación o maltrato a personas afroperuanas ha sido presenciada por un 43,3% de la población afroperuana, teniendo esta mayor incidencia en Lima (54,6%) y en zonas urbanas. Asimismo, se encuentra que la raza fue el principal motivo por el cual la o el jefe de un hogar afroperuano ha sufrido discriminación (31,1% de los casos)" (Ministerio de Cultura, 2016, pág. 38).

---

<sup>122</sup> El racismo en el Perú tiene una escala en la que mientras menos oscura es la piel, mayor aceptación social se adquiere.

“Otro dato importante que brinda el EEPA tiene que ver con que la mayoría de personas afroperuanas considera a la discriminación como una causa de la pobreza. Así, se puede observar que más de la mitad de la población afroperuana (57,7%) considera a la discriminación como una causa importante de pobreza. Este no resulta ser un dato menor si se toma en cuenta que el bienestar posee también una dimensión subjetiva a partir de la cual los individuos se orientan en su vida cotidiana” (Ministerio de Cultura, 2016, pág. 39).

Tanto en el ámbito escolar como en el familiar se halla evidencia de discriminación y violencia hacia la población afroperuana, incluso de manera diferenciada si se separa el caso de las mujeres afroperuanas. En el ámbito escolar, según datos de la encuesta de la fundación Van Leer y GRADE, publicados en el PLANDEPA (Ministerio de Cultura, 2016), se observa que el 22,1% de las y los adolescentes afroperuanos reportó haber experimentado alguna forma de discriminación en la escuela, en comparación con el 16% de sus pares no afroperuanos. De los tres motivos por los cuales las y los adolescentes afroperuanos se sienten discriminados, dos hacen referencia a su “raza” o “color de piel” o la de sus familiares. El 50% manifestó que el apodo o broma aludía a su “raza” o “color de piel”, en comparación con el 26,7% de los no afroperuanos, y el 17% señaló que se refería a la “raza” o “color de piel” de algún familiar suyo, en comparación con el 3,8% de los no afroperuanos.

“... más de la mitad de la población afroperuana encuestada (57.7%) considera a la discriminación como una causa importante de pobreza. Este porcentaje es mayor en la Costa Norte (61.3%), región en la cual son menores los niveles de visualización de discriminación a las personas afroperuanas; y en las zonas rurales (63.5%)” (Benavides y otros, 2015, pág. 82).

Cabe puntualizar que el porcentaje es más alto en la región de Lima y en las zonas urbanas, donde alcanza el 54,6% y 48,3%, respectivamente. Esto evidencia una mayor incidencia de la discriminación étnico-racial en la capital y en las zonas urbanas del país.

Las experiencias de discriminación influyen en la autoidentificación de las personas afroperuanas. El trabajo del CEDEMUNEP —a través de diversos talleres de sensibilización y capacitación— ha mostrado que es mucho más fácil saber quiénes no son afroperuanos que quienes lo son. Al realizar la pregunta de autoidentificación étnica se han registrado respuestas como: “¿tú que crees?”, “¿tú cómo me vez?”, y también suelen ser comunes aquellas en las que las personas prefieren referir su ancestralidad no afroperuana.

Lo anterior evidencia cómo el racismo y la discriminación racial impactan en la vida de los afrodescendientes, en su identidad étnica, su autoestima y su autoreconocimiento. Es interesante analizar cómo, generalmente en un entorno grupal (entre una mayoría de personas afroperuanas), las personas afroperuanas se autoidentifican como tales, pero que les resulta más difícil asumir esta autoidentificación étnica de manera individual o en un contexto menos familiarizado.

En ese sentido, el CEDEMUNEP plantea como primer desafío el fortalecer la identidad étnica, con el orgullo de ser afroperuanas y afroperuanos, con el reconocimiento de que enfrentan un problema que deben resolver como pueblo: su invisibilidad, en todos los ámbitos. Para remover las barreras del atraso, ir cerrando las brechas de desigualdad y avanzar en el desarrollo es necesario colocar sus demandas en las agendas de los gobiernos locales, regionales y nacional. Hace falta asimismo la construcción y fortalecimiento de alianzas para el reconocimiento y cumplimiento de sus derechos humanos y ciudadanos, siendo esta una responsabilidad compartida entre el Estado y la sociedad civil, aunque el peso mayor ha de recaer en el Estado. Por eso es importante la inclusión de la variable “afrodescendiente” no solo en los censos, sino también en los registros administrativos permitiendo así generar políticas y planes a nivel sectorial.

### **b) ¿Por qué tener que realizar una pregunta de autoidentificación étnica?**

El otro desafío radica en sensibilizar a la sociedad en general, y de manera particular a los pueblos menos favorecidos, sobre la importancia de contar con una pregunta de autoidentificación étnica, la cual permitirá recoger información con respecto a la diversidad cultural del país y evidenciar el racismo estructural, la discriminación étnico-racial, la exclusión, la invisibilidad y las brechas de desigualdad que el pueblo afroperuano enfrenta de manera particular, así como recoger información con respecto a la composición étnica del país.

El contar con una pregunta de autoidentificación étnica instala una perspectiva de derechos en favor del pueblo afroperuano, permitirá generar y direccionar de manera oportuna y adecuada las políticas públicas y los planes de desarrollo de lucha contra la pobreza, recordando al Estado peruano que al invertir en el pueblo afroperuano no solo garantiza el ejercicio y cumplimiento de sus derechos, sino también que se está invirtiendo en el desarrollo del país.

Una pregunta de autoidentificación étnica es fundamental para avanzar en materia de derechos, de justicia igualitaria y equitativa pues, además de dar respuesta a cuántos son, dónde están y cómo están las y los afroperuanos, evidenciará lo que algunos trabajos de investigación que se han y vienen realizando desde el activismo afroperuano y desde el movimiento, y diversos estudios e investigaciones que vienen elaborando diferentes organismos han concluido, mostrándose a través de todos ellos las necesidades más urgentes y las brechas de desigualdad.

Una de las excusas que el Estado peruano ha tenido para evadir su responsabilidad de mejorar las condiciones de vida del pueblo afroperuano ha sido el que no se cuenta con información estadística que le permita atender la necesidades más urgentes, por lo cual contar con una pregunta de autoidentificación étnica permitirá contar con datos estadísticos, indicadores y sobre todo evidenciará las condiciones en las que viven las y los afroperuanos, siendo ello fundamental para generar acciones afirmativas, políticas públicas y planes de desarrollo en sectores prioritarios como educación, salud y empleo.

El autoidentificarse como afroperuana o afroperuano es una reivindicación política, es reafirmar la ancestralidad y el orgullo de ser descendientes de africanos que llegaron al Perú como personas esclavizadas, que lucharon y contribuyeron de manera significativa a la construcción de la nación peruana, y que pese a sus esfuerzos y luchas, la mejora de sus condiciones de vida está aún pendiente por parte del Estado peruano.

## **4. El censo de 2017 y la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH)**

El censo de 2017 (XII Censo de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas) marcó un nuevo paso para obtener una lectura de la composición étnico-racial del Perú y de la realidad socioeconómica del pueblo afroperuano, pues por primera vez se incluyó en el cuestionario una pregunta (la n° 25) de autoidentificación étnica (véase la imagen 1): "Por sus costumbres y sus antepasados, ¿usted se siente o considera:" siendo ocho las opciones de respuesta; i) Quechua?, ii) Aimara?, iii) Nativo o indígena de la Amazonía? (se pide especificar), iv) Perteneciente o parte de otro pueblo indígena u originario? (se pide especificar), v) Negro, moreno, zambo, mulato / pueblo afroperuano o afrodescendiente? (estas últimas como parte de una sola opción de respuesta), vi) Blanco?, vii) Mestizo?, viii) Otro? (se pide especificar).

La importancia de la pregunta de autoidentificación étnica es que permitirá generar y direccionar de forma adecuada políticas públicas en favor del pueblo afroperuano en particular, principalmente en áreas como educación, salud, empleo. "En el Perú los grupos que sufren mayores niveles de pobreza son

aquellos que simultáneamente sufren las consecuencias de la exclusión y experimentan procesos de discriminación: las poblaciones indígenas y afrodescendientes” (Benavides, Torero y Valdivia, 2006, pág. 16).

Otra herramienta relevante para la obtención de información sobre población en el Perú es la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH), la cual recolecta información educativa, laboral, económica y demográfica de todos los miembros integrantes de un hogar, y tiene como objetivo medir la pobreza y las condiciones de vida. Esta encuesta tiene una cobertura a nivel nacional y su diseño muestral es aplicado rotativamente, ya que se realiza durante todo el año.

Imagen 1  
Perú: pregunta sobre etnicidad, censo de 2017

**25. POR SUS COSTUMBRES Y SUS ANTEPASADOS, ¿USTED SE SIENTE O CONSIDERA:**  
(Lea cada alternativa y rellene solo un óvalo ●)

1  Quechua?

2  Aimara?

3  Nativo o indígena de la amazonia?  
(Especifique) →


4  Perteneciente o parte de otro pueblo indígena u originario?  
(Especifique) →


5  Negro, moreno, zambo, mulato / pueblo afroperuano o afrodescendiente?

6  Blanco?

7  Mestizo?

8  Otro (Especifique)? →


Fuente: Cuestionario del censo de Perú de 2017.

A modo de ejemplo, la imagen 2 muestra las preguntas sobre etnicidad incorporadas en el cuestionario de la ENAHO 2012.

La ENAHO de los años 2000, 2004, 2009, así como la Encuesta Nacional Continua (ENCO)<sup>123</sup> de 2006 y el *Estudio Especializado sobre Población Afroperuana* (EEPA) constituyen los instrumentos oficiales con los que el Estado ha analizado y recogido información sobre afrodescendencia en el Perú, siendo otros datos estadísticos existentes sobre el pueblo afroperuano desarrollados por fuentes no oficiales.

<sup>123</sup> El propósito de la Encuesta Nacional Continua es suministrar información económica, social y demográfica actualizada durante el periodo intercensal.

Imagen 2  
Perú: preguntas sobre etnicidad, ENAHO 2012

<b>ETNICIDAD</b>	
<b>558C. POR SUS ANTEPASADOS Y DE ACUERDO A SUS COSTUMBRES, ¿UD. SE CONSIDERA:</b>	
Quechua? .....	1
Aymara? .....	2
Nativo o Indígena de la Amazonía?.....	3
Negro/ Mulato/Zambo/Afroperuano? .....	4
Blanco? .....	5
Mestizo? .....	6
Otro? _____	7
(Especifique)	
No Sabe.....	8
<b>558D. ¿UD. PERTENECE O SE CONSIDERA PARTE DE UN PUEBLO INDIGENA?</b>	
<input type="checkbox"/> Sí .....	1 → 558D1. ¿A QUE PUEBLO INDIGENA PERTENECE?
_____	
(Especifique)	
No .....	2

Fuente: Cuestionario de la Encuesta Nacional de Hogares 2012.

La ENAHO 2004 realizó un muestreo de las y los afroperuanos y mostró evidencias de la situación de pobreza en la que se encuentra dicho pueblo, registrando un índice de pobreza que alcanzó un 35,7%, el cual supera el promedio nacional (34,8%).

El *Estudio Especializado sobre Población Afroperuana* (EPPA), realizado por el Ministerio de Cultura entre enero y febrero de 2014, destaca puntos relevantes principalmente relacionados a temas de pobreza, educación, empleo, discriminación y violencia. Cabe aclarar que, si bien es cierto que el estudio revela mejoras relacionadas a la situación económica del pueblo afroperuano, también evidencia la persistencia de brechas étnico-raciales en las áreas anteriormente mencionadas.

Según el estudio, un 30% de las y los afroperuanos percibe un ingreso menor al salario mínimo mensual, lo que podría estar relacionado a problemas de acceso a la educación superior y a la segregación ocupacional. Asimismo, el porcentaje de afroperuanos que perciben una cantidad mayor a dos remuneraciones mínimas es 11% menor que el promedio nacional.

Con respecto a la educación, el estudio muestra que entre el 2004 y 2014 hubo un ligero incremento en el acceso a la educación superior de jóvenes afroperuanos entre 18 y 26 años (de 25,7% a 33,1%). Sin embargo, cabe puntualizar que la tasa de acceso todavía está en desventaja con respecto al promedio nacional (43,4%), lo cual muestra que se mantiene la brecha en el acceso a universidades e institutos superiores. En cuanto a permanencia en la educación superior señala que el porcentaje de jóvenes afroperuanos que terminan una carrera universitaria es 3,38%.

## **5. Estrategias de acción frente al censo de 2017**

El censo de 2017 demandó el fortalecimiento de puentes de comunicación, la generación de alianzas y la afinación de las estrategias de movilización social para cohesionar —junto con los pueblos indígenas— el diseño de una estrategia común que permitiese optimizar tiempos y espacios para sensibilizar y movilizar a la sociedad en su conjunto, y principalmente a los propios pueblos.

Las mujeres afroperuanas jugaron un rol preponderante en las estrategias de acción frente al censo, vinculándose activa y decididamente en cada uno de los procesos en los que participaron sensibilizando y movilizando a la población. Las mujeres afroperuanas —partiendo desde sus hogares, vecindarios, barrios y comunidades— utilizaron todos los medios que tenían a su alcance para la difusión y divulgación, y participaron activamente en cada una de las actividades desarrolladas. Ese compromiso asumido contribuyó de manera sustancial en el proceso censal, y sobre todo con respecto a la pregunta de autoidentificación étnica.

El desarrollo de seminarios, reuniones de trabajo, talleres, conferencias y capacitaciones fueron estrategias que permitieron sensibilizar, divulgar, movilizar y educar. Todo ello fue orientado al fortalecimiento de su identidad étnica y su legado cultural. Para algunas organizaciones afroperuanas, el censo constituyó parte de sus agendas institucionales, con miras a lograr un cambio social y a redoblar su trabajo de incidencia.

## **6. De las alianzas**

Desde el CEDEMUNEP se realizan una serie de alianzas, principalmente en distritos y zonas con presencia afroperuana.

### **a) Gobiernos locales y regionales**

Una de las estrategias utilizadas para movilizar, sensibilizar y divulgar la pregunta de autoidentificación étnica y la importancia del censo fue generar mesas de diálogo con diversos municipios y gobiernos regionales. Estas mesas tuvieron como fin generar alianzas con estos actores, para así aprovechar sus espacios y publicidad. Por ello fue clave trabajar con las mencionadas instituciones en talleres, seminarios y reuniones de trabajo, tanto con sus funcionarios como con los miembros de su comunidad. Las alianzas con estos actores permitieron utilizar los medios de comunicación con los que cuentan, su logística y recursos humanos, y el contar con este tipo de apoyo es importante para que puedan asumir compromisos y cumplir con ellos.

### **b) Docentes**

Se realizaron una serie de reuniones de trabajo con docentes, principalmente de nivel secundario, en las cuales se abordaron varios temas: autoidentificación étnica, identidad, racismo y discriminación étnico-racial. Se priorizó el trabajo con docentes debido a que juegan un rol muy importante para transmitir y hablar sobre el orgullo de ser afroperuano, fortaleciendo la identidad y la autoestima de las y los jóvenes afroperuanos. Fue relevante el efecto multiplicador que se dio por parte de los docentes, no solo al interior de la escuela sino también al interior de sus hogares, familia y amistades, ya que siendo los alumnos de secundaria uno de los grupos convocados para ser encuestadores, resultó estratégico que sus docentes también integraran este proceso de sensibilización, divulgación y educación. Por esta razón, también se realizaron algunos talleres donde se contó con la participación conjunta de docentes y estudiantes de secundaria.

**c) Artistas afroperuanos**

Una de las formas más eficientes y eficaces de llegar a un público es a través de las expresiones culturales, por ello se convocó a diversos artistas a seminarios, talleres y reuniones de trabajo en las cuales se les brindó información respecto a la pregunta de autoidentificación étnica y el censo. Los artistas además adquirieron el compromiso de difundir dicha información en sus presentaciones y actividades artísticas, con el valor agregado de que ellos mismos se asumen como afroperuanos.

**d) Instituciones nacionales**

El Ministerio de Cultura, Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, Instituto Nacional de Estadística e Informática, Defensoría del Pueblo, Jurado Nacional de Elecciones y Centro Nacional de Salud Intercultural (CENSI) acompañaron cada una de las actividades que se organizaron, aportando y contribuyendo desde su posición y responsabilidades.

**7. Campañas de sensibilización**

Como en toda estrategia de acción, las campañas de sensibilización juegan un rol preponderante para educar, informar y movilizar colectiva e individualmente. Las campañas garantizan que sean más los que se adhieren al propósito de incentivar y movilizar a distritos y comunidades afroperuanas. En ese sentido, se involucró y convocó las voluntades de líderes locales, de autoridades locales y regionales, artistas y docentes —principalmente afroperuanos— a fin de optimizar y maximizar sus recursos humanos.

Esta campaña de sensibilización buscó un cambio social de manera estructural tanto a nivel privado como colectivo.

Privado, porque buscó la restitución de la identidad étnica socavada por los procesos de discriminación étnico-racial que día a día enfrentan viviendo en una sociedad eminentemente racista, donde los estereotipos se manifiestan de manera indiscriminada minando su identidad étnica y atentando contra su derecho a vivir una vida libre de racismo y discriminación.

Colectivo, porque se encamina a promover en diversos públicos su apoyo e involucramiento para la difusión de la importancia del censo y la pregunta de autoidentificación étnica. Dado que el censo es una herramienta que involucra a toda la sociedad peruana en su conjunto, la campaña a través de las redes sociales jugó un papel trascendental para la autoidentificación principalmente de las y los jóvenes. Si bien la campaña provocó algunas reacciones negativas con respecto al por qué de la pregunta o el por qué asumirse en tal o cual categoría, fue interesante la generación de debate sobre el tema, visibilizando la temática para la mayor parte de la población.

Es importante mencionar que, según resultados de la ENAHO 2016 dados a conocer por el INEI, el pueblo afroperuano representa el 6,2% de la población, incrementándose en un 4% en relación al 2015. Esto evidencia el impacto y el resultado de las actividades y las campañas que las organizaciones afroperuanas desarrollaron respecto a la pregunta y al censo, y demuestra una vez más que el trabajo en equipo y en alianzas funciona e impacta de manera positiva en los resultados que se obtienen.

**8. Reflexiones**

Los representantes afroperuanos miembros del Comité Técnico Interinstitucional de Estadísticas de Etnicidad (CTIEE)<sup>124</sup> lograron que se agregara "moreno" dentro las categorías de repuesta de la pregunta incorporada en el último censo, dado que no se encontraba previamente considerada. Esto fue un acierto,

---

<sup>124</sup> En el recuadro 1 se presentan en detalle la conformación, el objetivo y las funciones del Comité Técnico Interinstitucional sobre Estadísticas de Etnicidad (CTIEE).

debido a que muchas personas afroperuanas prefieren autoidentificarse dentro de esta categoría, lo cual contribuyó a identificar un mayor número de personas afrodescendientes.

Para el estudio *Diagnóstico Sobre Condiciones de Vida de las Mujeres Afroperuanas*, realizado por el CEDEMUNEP, se aplicó una encuesta a 709 mujeres afroperuanas ubicadas en comunidades consideradas afroperuanas de la costa peruana, y los resultados obtenidos muestran que el “63,3% de las mujeres se autoidentificaron como morenas” (Palma, 2009, pág. 34).

#### Recuadro 1

##### Perú: Comité Técnico Interinstitucional sobre Estadísticas de Etnicidad

En el año 2013, con Resolución Jefatural 167-2013- de INEI se creó el Comité Técnico Interinstitucional sobre Estadísticas de Etnicidad (CTIEE), con el fin de elaborar una propuesta metodológica que permitiese identificar a la población indígena y afroperuana para la construcción de un sistema de estadísticas étnicas en el país.

Este sistema permite cuantificar y conocer las características sociodemográficas de los grupos étnicos y contribuye en el análisis, evaluación y diseño de políticas en el área social sobre el impacto de las condiciones de vida de los diferentes grupos étnicos del país.

##### Objetivos Generales:

1) Construir el Sistema de Estadística Étnicas (SEE) en el Perú, que sistematice y articule información estadística étnica de registros administrativos e investigaciones estadísticas especializadas en el tema.

2) Impulsar la concientización, difusión y sensibilización dirigida a la población sobre la necesidad de contar con información estadística oficial de los distintos grupos étnicos existentes en el país.

##### Funciones:

El comité está conformado por entidades del Estado, universidades, sociedad civil, organizaciones étnicas y organismos internacionales. Entre las funciones del comité está el generar estadísticas continuas a través de investigaciones estadísticas del Sistema Estadístico Nacional (SEN) y de los registros administrativos.

Además, tiene como función revisar y evaluar los lineamientos técnicos y metodológicos de las variables étnicas a ser incorporadas en las investigaciones estadísticas (censos y encuestas) y los registros administrativos. También deberá promover la realización y participación en talleres, cursos y pasantías sobre autoidentificación étnica en el Perú o en el extranjero, incluyendo la Cooperación Sur- Sur. Finalmente, el comité definirá estrategias de comunicación y difusión para concientizar a la población del país sobre la importancia de la autoidentificación étnica y la generación de las estadísticas relacionadas al tema de la etnicidad.

##### Miembros del Comité:

El Sub Jefe de Estadística, quien lo presidirá.

Dos representantes del Ministerio de Cultura.

Dos representantes de la Defensoría del Pueblo (en calidad de observador).

Un representante del Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).

Un representante de la Universidad Católica del Perú.

Un representante de la Universidad del Pacífico.

Un representante de Culturas Indígenas del Perú.

Un representante de la Organización Nacional de Mujeres Indígenas, Andinas y Amazónicas del Perú (ONAMIAP).

Un representante de la Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú (CONAP).

Un representante del Centro de Desarrollo Étnico (CEDET).

Un representante del Centro de Desarrollo de la Mujer Negra Peruana (CEDEMUNEP).

Un representante del Fondo de Población de las Naciones Unidas.

Un representante del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

Por otro lado, las organizaciones afroperuanas manifestaron su desacuerdo con la inclusión de la categoría "mestizo", en tanto que la experiencia de trabajo muestra que todo aquel que no quiere autoidentificarse dentro de las categorías asignadas a las y los afroperuanos lo haría como "mestizo", por ser una categoría "socialmente aceptada". En este punto queda un tema pendiente de analizar y trabajar con respecto a que tan favorable es continuar con la incorporación de esta categoría no solo en los censos, sino también en las diversas encuestas y registros administrativos, más aún cuando lo que se requiere es evidenciar desigualdades y visibilizar las brechas de pueblos históricamente excluidos. Bajo esa premisa la pregunta que queda sobre el tapete en el caso peruano es: ¿Qué queremos evidenciar al colocar la categoría "mestizo"? La permanencia de dicha categoría podría distorsionar los resultados o colocar a las personas en una situación de indecisión.

En el censo de 2017, una de las preocupaciones del movimiento afroperuano radicaba en la posibilidad de que los encuestadores no realizaran la pregunta de autoidentificación étnica, experiencia ocurrida en otros países. Lamentablemente esto sucedió: en diversos puntos del país, lideresas y líderes afroperuanos que actuaron como vigilantes del proceso dieron cuenta de que a muchas personas afroperuanas no se les realizó la pregunta. Sumado a ello, existen testimonios personales que manifiestan el intento —por parte de los encuestadores— de influenciar en las respuestas tomando en cuenta el fenotipo o la pigmentación, induciendo a que las personas se autoidentificaran como mestiza o mestizo.

La realización del censo presentó muchas dificultades metodológicas que influyeron de manera negativa en desmedro de la pregunta de autoidentificación étnica, como es el caso de localidades y zonas donde no se realizó el empadronamiento.

En ese sentido, se considera que existe un subregistro de las y los afroperuanos. Por tal razón, uno de los siguientes pasos podría ser la realización de un primer censo nacional dirigido al pueblo afroperuano que pueda dar cuenta del porcentaje real.

## **9. Conclusiones**

Se reconocen los avances e iniciativas que viene realizando el Estado en sectores como salud y educación para el pueblo afroperuano; sin embargo, estas no son suficientes y no han logrado impactar de manera significativa en las condiciones de vida de las y los afroperuanos.

El Estado peruano cuenta ya con información estadística del pueblo afroperuano a partir de encuestas y del censo de 2017, por lo cual está en la obligación de diseñar e implementar políticas públicas diferenciadas y con pertinencia étnica, tendientes a cerrar las brechas de desigualdad y a romper con los obstáculos que impiden y limitan sus posibilidades de desarrollo, principalmente en las áreas de educación, salud y empleo.

Junto a ello existe un llamado urgente para que las demandas del pueblo afroperuano en general, y de las mujeres afroperuanas en particular, sean atendidas y colocadas en los diversos planes de desarrollo y en los programas de lucha contra la pobreza que el Estado viene implementando a nivel nacional.

Finalmente, no se debe perder de vista el racismo estructural, sus consecuencias, y el impacto que este tiene sobre las actuales condiciones de vida de las y los afroperuanos. El racismo tiene una estrecha relación con los niveles de pobreza y las pocas posibilidades que tienen las y los afroperuanos de satisfacer sus necesidades básicas. Es trascendental puntualizar que muchas veces el racismo es identificado solo como un problema de influencia social o cultural, olvidándose que también es un problema de orden económico, enmarcado en la discriminación étnico-racial, la exclusión, la marginalización y la invisibilidad.

## Bibliografía

- Benavides, M., Torero, M. y N. Valdivia (2006), *Más allá de los promedios: Afrodescendientes en América Latina. Pobreza, Discriminación Social e Identidad. El Caso de la Población Afrodescendiente en el Perú*, Lima, Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).
- Benavides, M. y otros (2015), *Estudio Especializado sobre la Población Afroperuana*, Lima, Ministerio de Cultura y Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).
- Ministerio de Cultura (2016), *Plan Nacional de Desarrollo para la Población Afroperuana*, Lima, Ministerio de Cultura.
- Palma, E. (2011), *Informe sobre la situación de los derechos humanos del pueblo afroperuano: Más allá del perdón histórico*, Lima, Centro de Desarrollo de la Mujer Negra Peruana (CEDEMUNEP) y Global Rights.
- \_\_\_\_\_ (2009), *Diagnóstico sobre condiciones de vida de las mujeres afroperuanas*, Lima, Centro de Desarrollo de la Mujer Negra Peruana (CEDEMUNEP).

## F. Inclusión, participación y diversidad: el caso de los censos indígenas del Paraguay

*Jorge Servín*<sup>125</sup>

### 1. Introducción

El Paraguay ha realizado censos técnicamente comparables desde el año 1950, con una periodicidad de 10 años a partir del de 1962. Hasta el año 2002 se ejecutaron censos de hecho, con cuestionarios en papel y digitación manual. El censo de 2012, por su parte, introdujo un conjunto de cambios radicales, ya que fue un censo de derecho y con uso de dispositivos móviles de captura de datos. Aunque novedoso en su diseño, fue muy controvertido en su ejecución, debido a que se perdió el control sobre el trabajo de campo de los censistas por un atraso en el pago de sus honorarios, lo que condujo a una deserción masiva de censistas en la etapa de empadronamiento.

Cabe mencionar que la ejecución del último censo coincidió con un cambio de gobierno inesperado que afectó el proceso de organización de las actividades preparatorias y su posterior ejecución. Esto dio como resultado una omisión censal del 25,6% que, según el dictamen técnico, no generó sesgo alguno. En razón de lo anterior, expertos locales e internacionales concluyeron que los datos del censo de 2012 eran confiables y por tanto utilizables, aunque advirtieron que deben ser usados con cautela, ya que su principal debilidad era el nivel de desagregación de las estimaciones y la precisión de las proyecciones.

En lo que respecta a la participación de los pueblos indígenas en los censos nacionales, el de 1992 fue el primero en enumerar a las personas indígenas. A pesar de ello, no desarrolló estrategias específicas para la captación censal de los pueblos indígenas, aplicándose el mismo cuestionario tanto a la población no indígena como a la indígena, y sin formar parte esta última del personal de levantamiento de la información en campo. La cifra de población indígena que arrojaron los datos censales de 1992 alcanzó las 49.487 personas. Cabe mencionar que en el año 1981 se realizó un primer censo específico de población indígena, a cargo del Instituto Paraguayo del Indígena (INDI) y con apoyo técnico de la

---

<sup>125</sup> Coordinador Nacional del II (2001-2004) y III (2011-2013) Censo Nacional de Población y Vivienda para Pueblos Indígenas, DGEEC Paraguay.

Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC), en el cual se registró un total de 39.045 personas indígenas.

La participación plena de los pueblos indígenas —en el contexto de los censos— se dio recién en los últimos dos censos nacionales del Paraguay, realizados en 2002 y 2012 por la DGEEC. A través del uso de instrumentos de recolección, estrategias de capacitación y materiales de difusión acordes a las condiciones de las comunidades indígenas se logró su óptima participación. También fue importante la manera en que se conformó la totalidad de la estructura censal (coordinadores departamentales, supervisores y censistas) por miembros de poblaciones indígenas. La cantidad de población indígena censada en dichos operativos fue de 89.169 personas en 2002 y de 117.150 en 2012.

Lo señalado demuestra que, además del paradigma de la cuantificación, es posible simultáneamente fomentar un modelo de diversidad. El censo se trata de personas, culturas, historias y formas de vivir, y no solo de cifras y datos. En este sentido, es relevante la voluntad y apertura institucional para conocer aquello distinto y diverso al propio universo cultural, corriendo riesgos y venciendo prejuicios. Para tal difícil tarea, los procedimientos administrativos, los tiempos y ritmos de cada una de las etapas censales contribuyen de gran manera a una efectiva participación de los pueblos indígenas.

Dicho esto, el presente texto trata de esta historia viva, de esta memoria particular y colectiva, del empoderamiento demostrado por los pueblos indígenas, de las interpretaciones culturales locales para los pueblos acerca de la tarea censal, factores que fueron determinantes para la participación de los pueblos indígenas en los censos del Paraguay de 2002 y 2012.

En ambos operativos censales la participación plena de los pueblos indígenas tuvo siempre el mismo objetivo: contar con datos fiables y actualizados sobre las condiciones sociodemográficas de las comunidades de los pueblos indígenas en el Paraguay. Esta búsqueda fue propicia para visibilizar la situación de los pueblos indígenas, esperando que los datos sean utilizados para la formulación de políticas públicas incluyentes y culturalmente pertinentes para estos pueblos.

Además cabe mencionar que en los dos últimos censos indígenas en el Paraguay (II Censo Nacional Indígena de población y viviendas 2002 y III Censo Nacional de Población y Viviendas para Pueblos Indígenas 2012) se aplicó un instrumento denominado "Cuestionario comunitario". Este instrumento, aplicado solo a los líderes y lideresas de las comunidades indígenas, fue concebido para captar variables acerca de la situación de las comunidades indígenas desde un enfoque de los derechos colectivos que amparan a estas sociedades, difíciles de incluir en los cuestionarios censales convencionales.

Desde una mirada retrospectiva es claro que sin la apertura institucional, y sobre todo sin la participación de los pueblos indígenas, los resultados disponibles a la fecha no hubiesen tenido la calidad, solidez y veracidad necesarias. Esta alianza y gobernabilidad fomentada por la DGEEC con los pueblos indígenas permitió a las comunidades indígenas dar a conocer sus pautas culturales, sus interpretaciones locales sobre la tarea censal; visibilizar sus necesidades, sus condiciones de vida; y evidenciar la existencia de un país pluricultural y multiétnico.

Las acciones y tareas desarrolladas en 2002 y 2012 partieron de un acercamiento respetuoso, de encuentros y diálogos locales con las diferentes culturas en un marco de consulta libre, tal como lo establece el Convenio 169 de la OIT. De esta manera, en el marco de ambos operativos, se contribuyó de alguna manera a "poner fin al modelo histórico de exclusión del proceso de adopción de decisiones"

(Anaya, 2009, pág.16), tal como lo señaló James Anaya<sup>126</sup>, en un informe ante el Consejo de Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas.

Seguidamente se brinda un resumen de los antecedentes históricos de los pueblos indígenas en el Paraguay. Luego se detalla la experiencia de ambos operativos censales, con algunas consideraciones generales de cara a los censos de la próxima década. Finalmente, el texto plantea una mirada local al uso de los datos estadísticos con fines de políticas públicas para los pueblos indígenas, en el marco de las recomendaciones del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo.

## 2. Antecedentes históricos de los pueblos indígenas en el Paraguay

En el Paraguay, la Constitución Nacional de 1992 reconoce ampliamente los derechos de los pueblos indígenas, y dedica todo el capítulo V a este importante tema. Con este reconocimiento quedaron garantizados los derechos que ya habían sido sancionados en la Ley N° 904/81 Estatuto de las Comunidades Indígenas. En el plano internacional, el Paraguay ratificó en 1993 el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales bajo fuerza de Ley N° 234/93.

Los derechos consagrados de los pueblos indígenas -desde el punto de vista de un marco jurídico- han sido un avance en el país, sobre todo considerando el vacío reinante hasta antes de la promulgación de la Ley N° 904/81 Estatuto de las Comunidades Indígenas. Sin embargo, “los derechos indígenas y su aplicación está aún muy distante de un trato justo, respetuoso y acorde al marco legal vigente” (Servín, 2001, pág. 2), por lo que aún persisten consabidas aptitudes y prácticas discriminatorias de carácter directo y encubierto contra las personas indígenas<sup>127</sup>. Como se verá más adelante, los resultados de los censos indígenas visibilizan la condición de exclusión histórica y actual que padecen los pueblos indígenas en el Paraguay.

A menudo extranjeros, e incluso algunos connacionales, preguntan: ¿qué población indígena existe en el Paraguay?, ¿dónde viven, permanecen o estaban? Al señalar la cifra de 120 mil personas aproximadamente, inmediatamente replican con más preguntas: ¿por qué si en el Paraguay mucha gente habla guaraní no se consideran indígenas?, ¿siempre fue pequeña la población indígena en el Paraguay?, ¿los pueblos indígenas en el Paraguay se encuentran en su mayoría en el chaco paraguayo?, ¿se sabe realmente cuántos son en la actualidad?, ¿qué aconteció para que en la actualidad las personas indígenas constituyan un número tan reducido?, entre otras.

Si bien no es fácil responder a todas las preguntas, es necesario dar cuenta de lo sucedido con la población indígena en el país, sus territorios y tierras, sobre todo desde el advenimiento del Estado-nación —sucedido en 1811— para entender por qué a la fecha en el país poco más de cien mil personas se reconocen indígenas.

Si se considera la tenencia de la tierra y la reconfiguración territorial en la era poscolonial, es posible observar que un actor emergente es el Estado-nación que delimitó sus fronteras político-territoriales luego de la ruptura con el poder colonial. Este proceso no fue automático, sino más bien lento, de discursos autoafirmativos y delimitación territorial de acuerdo con el uso del territorio y su ocupación<sup>128</sup>.

<sup>126</sup> Ex Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas para las Naciones Unidas.

<sup>127</sup> Un estudio sobre el racismo contra las personas indígenas en el Paraguay fue realizado en los años setenta del siglo pasado por Chase y Martínez (1973).

<sup>128</sup> En la publicación “Memoria cartográfica del Paraguay – desde la Colonia hasta nuestros días” de 2011 se puede apreciar un territorio paraguayo de diferentes formas y tamaños, en el que las fuerzas del poder interno y externo fueron dibujando, según los acontecimientos, un Paraguay territorialmente más amplio o más pequeño. En particular, y para fines de este documento, véanse los mapas de finales del siglo XVIII e inicios del XIX.

La colonización en el Paraguay no terminó con la ruptura de la corona española, sino que prosiguió y se prolongó en la época republicana repercutiendo hasta nuestros días. La reconfiguración del territorio nacional es un continuo hasta el presente. Seguidamente se señalan los acontecimientos más significativos que afectaron negativamente en la vida de los pueblos indígenas, a manera de respuesta a las interrogantes planteadas anteriormente.

El primer hecho sucedió en 1825, cuando José Gaspar Rodríguez de Francia, entonces dictador de la República, decretó que todo habitante del país tenía que presentar su título de propiedad para que fuera reconocido por las autoridades del Paraguay poscolonial (Servín, 2012, pag.90).

Un segundo hecho, y sin duda el que implicó más consecuencias negativas para las personas indígenas, fue el decreto supremo de 1848, promulgado por el entonces presidente Carlos Antonio López, que mandó abolir la organización sociopolítica y territorial de los 21 "pueblos de indios". Con este decreto, el Estado se apropió de todos los bienes y territorios indígenas a cambio de "paraguayizar", es decir, otorgar la ciudadanía paraguaya a las personas indígenas en general, con lo cual, tal como señala Robins, "entre 1848 y 1981 los pueblos indígenas dejaron de existir jurídicamente" en el Paraguay (Robins, 1999, pág. 144).

Un tercer acontecimiento que impactó sobre los pueblos indígenas y la población paraguaya fue la venta de las tierras públicas al capital extranjero tras la derrota del Paraguay en la guerra contra la Triple Alianza (1865-1870). Según diferentes fuentes (Pastore, 1972; Kleinpennig, 2011; Barreto, 2013; Klassen, 1999), el Paraguay se vió obligado a vender por ley inmensas cantidades de tierras para resarcir las arcas públicas e indemnizar a los vencedores. Según indica Barreto, "Entre 1881 y 1914, el Estado había vendido o cedido un total de 26 millones de hectáreas" (Barreto, 2013, págs. 51-52).

A pesar de estos acontecimientos negativos en la vida del país, los pueblos indígenas que se conocen a la fecha son aquellas sociedades que lograron permanecer aisladas y en zonas que funcionaron como refugio en la gran extensión de praderas del chaco paraguayo y montes de la región oriental hasta mediados del siglo XX. Más allá de la lengua guaraní como elemento de identidad común entre paraguayos e indígenas, lo que diferencia a las personas indígenas de la población paraguaya fue y sigue siendo "el uso diferente de la tierra, su movilidad y su relación con el entorno ecológico" (Robins, 1999, pág. 104). Sobre este uso diferente de la tierra se debe mencionar que, en 1950, la población nacional alcanzaba 1.328.452 personas, de la cual la mayor parte habitaba en zonas rurales. No se tenían datos oficiales y precisos sobre la composición y la ubicación de la población indígena de aquel entonces.

Tras 133 años de su exclusión jurídica, en 1981, con la aprobación de la Ley 904/81 Estatuto de las Comunidades Indígenas, los pueblos indígenas volvieron a tener un reconocimiento legal en el país. En aquella ocasión, además, se determinó la realización de un censo de población indígena a cargo del Instituto Paraguayo del Indígena (INDI), con apoyo técnico de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC), dando como resultado 39.045 personas.

Un aspecto importante, estipulado por la Ley 904/81, fue el reconocimiento del derecho de propiedad colectiva sobre la tierra para las comunidades indígenas. Así, la tierra como propiedad comunitaria entró en el derecho positivo nacional a partir de esta promulgación.

En cuanto a la adjudicación de tierras indígenas, en su artículo 17 se establece que "la adjudicación de tierras fiscales a las comunidades indígenas se hará en forma gratuita e indivisa. La fracción no podrá ser embargada, enajenada, arrendada a terceros, prescripta ni comprometida en garantía real de crédito alguno, en todo o en parte" (Ley 904/81, art. 17). Dicha normativa ofrece además otras protecciones a los pueblos indígenas referentes a la posesión y al aprovechamiento de la tierra comunitaria según sus pautas culturales.

Previo a ese marco jurídico, en el siglo XX la tierra indígena era administrada por instituciones religiosas, misiones, entidades privadas o personas particulares, acorde a las leyes de 1904, 1907, y los estatutos agrarios de 1940 y 1963, con sus respectivas variantes<sup>129</sup>. Estas leyes fueron favorables a la entrega de tierra a personas indígenas, pero en forma individual, contradiciendo su tradición de posesión y uso de la tierra en forma comunitaria (Otazú, 2018).

### **3. Objetivo y metodología de los censos indígenas de 2002 y 2012**

Al inicio del presente siglo, en el Paraguay aún existían dudas respecto de la magnitud de personas indígenas. Estas se fundamentaban en algunas dificultades censales anteriores, expresadas en términos de cobertura, infraestructura y acceso, pero también en la falta de capacitación adecuada para captar las variables que comprendían su realidad sociodemográfica. Estas dificultades se vieron reflejadas en el análisis demográfico del Censo Nacional de Población y Viviendas 1992, realizado por la DGEEC, y que fuera publicado en el año 1997.

A raíz de lo anterior, en el marco de la preparación del censo de 2002, la DGEEC definió como objetivo obtener datos confiables de la condición demográfica y socioeconómica de los pueblos indígenas en el Paraguay. Por esto, diseñó un operativo censal indígena teniendo como principio metodológico la búsqueda de la mayor participación de los pueblos indígenas y el acompañamiento activo de todas las instituciones públicas y privadas vinculadas al sector. Esta búsqueda de participación activa de las comunidades indígenas se basó en el reconocimiento de culturas diferentes, tomando en consideración las limitaciones de las experiencias censales previas.

Con tal propósito, en agosto de 2001 la DGEEC conformó un equipo técnico que se encargó de diseñar y ejecutar, los planes y programas de todo el proceso censal indígena, en coordinación con el amplio operativo del Censo Nacional de Población y Viviendas 2002. Este equipo técnico propició las actividades en las diversas etapas censales teniendo presente las particularidades culturales de los pueblos indígenas y la permanente inclusión de los representantes de los diferentes pueblos.

Cabe indicar que, sobre todo en 2002, se vencieron prejuicios hacia los pueblos indígenas relativos a su supuesta falta de confiabilidad o incapacidad para responder el cuestionario. La DGEEC, en este sentido, abrió sus puertas a la inclusión y a la participación más allá del paradigma de la cuantificación para instalar el de la diversidad.

A fin de resumir el proceso desarrollado, instalado en 2002 y replicado en el censo de 2012, en el diagrama 1 se muestra las etapas de ambos operativos censales, en las que la participación indígena estuvo presente.

---

<sup>129</sup> Ley de Colonización y el Hogar de 1904. Encomienda al poder ejecutivo fomentar las reducciones indígenas mediante las misiones suministrando las tierras y los elementos de trabajo (Vázquez, 1981). Ley de Reducciones de Tribus Indígenas de 1907. Establece que las tierras destinadas para dicho fin no podían exceder de 7.500 hectáreas por zona (Vázquez, 1981). Estatuto Agrario de 1940 (Ley N° 120) derogó la Ley de Colonización y el Hogar de 1904. Introduce una variante; la superficie de las tierras será en hectáreas igual a tres veces el número de personas indígenas existentes en el país. Se otorgaba la concesión durante 5 años para la construcción de reducciones a favor de personas o sociedades con la obligación de estos de costear una escuela práctica de agricultura (Vázquez, 1981). Estatuto Agrario de 1963 (Ley N° 854), establece que "los núcleos sobrevivientes de las parcialidades indígenas que aún existan en el país serán atendidos por el Instituto de Bienestar Rural (IBR) para su organización en colonia" (Vázquez, 1981, pág. 102).

Diagrama 1  
Paraguay: etapas del II Censo Nacional Indígena de población y viviendas, 2002



Fuente: Elaboración propia.

Además de abrir espacios de participación para la inclusión culturalmente pertinente a todos los pueblos, en el censo de 2002 se apeló a un símbolo aglutinante y común en todas las culturas indígenas: la maraca (véase la imagen 1). En definitiva, ambos operativos censales fueron inclusivos y de alta participación de los pueblos indígenas.

Para la DGEEC fue un acierto, y una necesidad impostergable, desarrollar estrategias y metodologías diferenciadas de captación censal para los pueblos indígenas. Hay que señalar que el censo indígena de 2002 fue un censo de hecho y el último, realizado en 2012, de derecho. En ambos procesos censales la institución vio necesario generar, propiciar e instalar la "identidad censal indígena". En este sentido, luego de revisiones y discusiones sobre el asunto, se aprobó como símbolo aglutinante la

maraca<sup>130</sup>. Así, el logotipo indígena creado en 2002 también sirvió para el censo indígena de 2012. En las actividades desarrolladas antes, durante y después del empadronamiento, este símbolo generó lo que se esperaba: un sentido de pertenencia y empoderamiento de la tarea censal por parte de los pueblos indígenas.

Imagen 1  
Paraguay: logo del II Censo Nacional Indígena de población y viviendas 2002



Fuente: Lototipo oficial del II Censo Nacional Indígena de población y viviendas 2002.

La labor de inclusión para la participación es una cuestión ardua, apasionante y de mucho aprendizaje. Para tal efecto, es preciso conformar equipos técnicos abiertos a la diversidad, que además de saber de censos tengan la mente abierta a la cultura y a las historias de los pueblos. Es igualmente fundamental tratar de conocer al menos las visiones de los pueblos indígenas sobre el mundo, y desarrollar estos aspectos no es tarea fácil, por lo que debe haber espacios en las instituciones para que ello suceda. Debe haber voluntad, constancia y tenacidad por instalar la diversidad.

#### 4. Interpretaciones culturales del censo

La apertura a lo diferente permite acercarse a la historia de las personas, de los pueblos y sus culturas, y conocer algunas experiencias interesantes en general desconocidas por la población<sup>131</sup>.

¿Por qué estos casos o historias son importantes en el marco del censo? Resulta fundamental conocer aspectos de la vida de los pueblos, valorarlos, y a partir de ahí comprender el empoderamiento y la apropiación de las personas indígenas por hacer un buen censo. Para este fin, los censistas indígenas aportaron información de calidad y dedicaron tiempo y esfuerzo, a pesar de que en promedio contaban con tercer grado de escolaridad.

Al respecto, la tarea censal tuvo en el Paraguay sus propias interpretaciones culturales —según cada pueblo— lo que quedó registrado en los resultados preliminares del II Censo Nacional Indígena de población y viviendas 2002. Sabios y sabias indígenas que nunca pisaron una escuela, que jamás entendieron tablas o gráficos ni analizaron un contexto a partir de indicadores, contribuyeron desde las visiones culturales de sus pueblos de manera cualitativamente significativa. Por lo anterior, a continuación se exponen dos historias de dos diferentes culturas.

<sup>130</sup> Instrumento de gran difusión cultural, utilizado en rituales y fiestas indígenas no solo en el Paraguay, sino en las Américas.

<sup>131</sup> A modo ilustrativo destaca el caso de la lideresa Alba Chuchingui, quien fuera capacitadora en el II Censo Nacional Indígena de población y viviendas 2002, animadora y promotora del censo indígena. Hace un par de años vive con su familia en una zona urbana cercana a la capital paraguaya, y parte de su historia personal fue captada y puesta en las páginas de los resultados preliminares de 2002 (DGEEC, 2002).

**a) El sueño de Ambrosio<sup>132</sup>**

"Anoche he soñado algo que yo quiero compartir con ustedes ... es un recuerdo ... a lo lejos he divisado un árbol ... un árbol hermoso que estaba distante, muy lejos y también he visto mucha gente caminando hacia él ... eran muchas personas de todas las edades ... iban niños, jóvenes, adultos y ancianos ¡era como una marcha! ... Pero saben ... en la medida que caminaban parecía que no podían aún llegar hasta el árbol ... claro, se iban acercando ... y cuando estaban cerca podían ver unos frutos muy llamativos que tenía ese árbol ... nadie podía entender, ni saber qué clase de árbol era ... que frutos tenía ... solo que veían muy apetitosas a las frutas ... y por eso la gente quería llegar hasta este árbol ... claro, la gente no paraba seguía caminando y cada vez que parecía que estaba cerca ... se daban cuenta que aún faltaba otro poco más ... ¡las ganas por llegar y probar de esa fruta les atraía cada vez más!" (DGEEC, 2002, pág. 78).

Con su delgada figura y hablar pausado, Ambrosio exponía con vehemencia y seguridad la explicación de su sueño a un atento auditorio.

"El censo es como ese árbol que yo anoche vi en mi sueño ... yo entiendo así ... aún la gente no sabe los muchos frutos que tiene ese árbol ... tampoco si esas frutas se podían comer. Se las veía muy ricas y apetitosas, por eso la gente iba caminando hacia el árbol. El árbol es el censo ... ¡este censo indígena! Y los frutos que yo tuve a la vista son los frutos que este censo con seguridad va a dar. Por esto, este trabajo debe ser nuestro, este censo ... no tenemos que dejar pasar nomás esta actividad ... debemos participar todos. Para que podamos llegar a ese árbol ... este es el camino, que estamos iniciando con esta reunión aquí ... estoy seguro que llegaremos todos y que podrán participar de todas las comunidades. Todavía no estamos todos ... por eso debemos caminar porque solo si caminamos todos, podremos 'saborear' de los frutos del censo. Así yo entiendo mi sueño" (DGEEC, 2002, pág. 78).

**b) Las reflexiones y enseñanzas de Wylky<sup>133</sup>**

"Mi nombre es Dohorã Wylky, muchos me conocen como Wylky. En mi comunidad me aprecian mucho porque me ocupo de ellos cuando caen enfermos. Soy *Ahának püeros*, lo que quiere decir que soy como un médico pero de muchas cosas; y también veo de muy lejos lo que ocurre, o lo que puede ocurrir. *Ahanak püeros* quiere decir que tengo poderes sobre los cielos, puedo volar y desplazarme muy rápido. Mi fuerza está en los sueños, así nos enseñaron nuestros abuelos, debemos soñar todas las noches. El sueño es motivo de vida. Al soñar debo despertar, pensar sobre el sueño y cantar sobre el sueño, con mi sonaja que siempre me acompaña. Es mi vida. Así soy.

Pero ¿saben? A veces me cuesta entenderles a ustedes los *Káichino*, los paraguayos. Ustedes se olvidaron de nuestra existencia. Ahora vienen para hacer lo que llaman censo y te puedo decir que estamos muy necesitados. Bueno, te cuento, ahora que me explicas lo que es un censo. Fuimos nosotros, los *Tomáräho*, los que inventamos el censo. *Chúku ulúu o chuku pích* quiere decir censo, quiere decir censar. Como ves, el censo tiene una vieja historia. Y, cuenta la historia que antes, muchos antes, existía otra persona que se llamaba *Amytséräha Neichótyke*. Era *Amytséräha Neichótyke* un gran sabio, un chamán, quien tomaba nota sobre

<sup>132</sup> Ambrosio López, sabio "chamán" indígena del pueblo Enxet que falleció hace un par de años, contó su sueño en las jornadas de preparación del censo indígena para líderes, lideresas, jóvenes, docentes de toda la región del Bajo Chaco en enero de 2002.

<sup>133</sup> Entrevista. Registro y colecta de leve, en Dyt Bahluit, el 13 de diciembre del 2001 para el II Censo Nacional Indígena de población y viviendas 2002.

cuántos éramos, adónde íbamos, que hacíamos. Era un visionario, las cosas y la vida de la gente, las veía de lejos, desde muy lejos. Fue él, este sabio señor, quien nos enseñó la importancia de los *Chúku úluu*, quiere decir buscar dónde están los problemas, y *chíx*, que viene después de buscar problemas, *chíx*, significa encontrar, con *ówich*, significa; encontrar la solución.

Te cuento más, al encontrar y saber de los problemas, *Armyséräha*, el censista, se lo entregaba a *Pylótak*, al cacique, y éste discutía con la comunidad sobre los problemas, para que todos juntos solucionáramos los problemas. Por eso, no hace falta que pierdas tanto tiempo en explicarnos lo que es un censo. Te lo dije, fueron los *Tomárahö* quienes inventaron el censo; y está claro que los paraguayos, y a lo mejor otras naciones, nos copiaron a nosotros como hacer el censo. Pícaros... sólo que le pusieron otro nombre, para que nadie sepa quién los inventó ¡Ja!

A veces se piensan que somos medio tontos nosotros los *Tomárahö*. Escribe esto que te digo, anótalo. Somos los únicos *Tomárahö* en el mundo y de eso todo el Paraguay debería estar orgulloso, pero ya somos pocos, casi cien personas. Pero, durante mucho tiempo se olvidaron de nosotros... Y si nuestra cultura desaparece, todos vamos a desaparecer. Anotá eso también, para que no se olviden de venir a hacer censo. Queremos estar ahí en el papel.

Vengan de nuevo a visitarnos, que serán bienvenidos. Ah si vienen iremos a visitar a los *Aakorío pórobo*, que son los *Ayoreode* y que en nuestra lengua quiere decir los hombres grandes. De ahí iremos a ver a los *Kýlyku wat wyso*, los pequeños morenitos, que son para ustedes los *Toba Maskoy*. Y no dejo de nombrar, iremos río arriba a hablar con los *Horío*, con los ribereños *Ybytóso*. Con todos ellos haremos el censo, porque de eso, como te dije, conocemos muy bien" (DGEEC, 2002, pág. 86).

## 5. Definiciones utilizadas en los censos indígenas

A continuación se hace referencia a los criterios, conceptos y otros términos establecidos para la tarea censal.

**Indígena:** se considera indígena a toda persona que declare pertenecer a un pueblo indígena —independientemente de si sigue hablando o no la lengua de origen— y que además manifieste pertenecer a una comunidad, núcleo de familias o barrio indígena.

**Autoidentificación:** se trata de la manifestación expresa y libre de la persona que haya declarado pertenecer a unas de las etnias indígenas que habitan el territorio nacional. Para el caso de personas indígenas pertenecientes a pueblos en países vecinos o en otras latitudes se consigna también su adscripción étnica.

**Lengua hablada:** el uso de una lengua indígena también es un criterio determinante para catalogar a una persona como perteneciente a una etnia indígena. Por consiguiente, se tuvo especial cuidado con los grupos étnicos que componen la familia lingüística guaraní, por un lado para no confundir su adscripción étnica y, por el otro, por el uso particular del guaraní en cada pueblo.

**Ubicación geográfica:** la expresión manifiesta de una persona de su pertenencia a una comunidad, aldea o barrio indígena también sirve para determinar la identificación étnica de la persona entrevistada.

**Comunidad indígena:** grupo o conjunto de grupos de familias indígenas afincadas en una determinada superficie territorial —propia o ajena— que se identifica con uno o más liderazgos propios. No debe interpretarse solo en términos geográficos, sino también sociales, lo que implica otros espacios de convivencia social, como los establecimientos ganaderos, barrios urbanos, entre otros.

Aldea o barrio indígena: grupo de familias indígenas —con o sin liderazgo propio— que está diferenciado al interior de cada comunidad por la ocupación y uso diferenciado del espacio físico. Son divisiones espaciales a través de las cuales se organizan ciertas comunidades indígenas, algunas de las cuales cuentan con infraestructura propia, como ser escuela, iglesia, puesto de salud, entre otros.

En ambos censos indígenas, la aplicación de estos conceptos fue oportuno para el empadronamiento, sobre todo tomando en consideración el contexto nacional.

## **6. Instrumentos para el empadronamiento en los censos indígenas 2002 y 2012**

Diversos fueron los instrumentos elaborados para el operativo censal. A continuación se detallan las herramientas diseñadas para el empadronamiento propiamente dicho, entre las que destacan los dos cuestionarios censales —uno denominado, “general” y otro “comunitario” — y una serie de planillas de control, propias y comunes a los trabajos censales.

Cuestionario general: se ha denominado cuestionario general al set de preguntas distribuidas en capítulos para captar los datos de población y viviendas en sus múltiples variables. Se cuidó que este instrumento mantuviera en general las mismas variables que las del censo nacional, de modo tal que los resultados de ambas tareas censales sean comparables y mantengan una unidad de investigación. También se debe mencionar que ambos censos se ejecutaron en el mismo periodo de tiempo, es decir, un día en zonas urbanas y hasta dos semanas en zonas rurales.

Cuestionario comunitario: este instrumento fue elaborado especialmente para conocer datos generales y relevantes de las comunidades indígenas del país<sup>134</sup>. Contiene 40 preguntas agrupadas en tres capítulos: Capítulo A. Localización geográfica, Capítulo B. Datos de la comunidad y Capítulo C. Datos de la aldea/barrio, siendo este último el más extenso.

El cuestionario comunitario fue utilizado para recabar información mediante entrevistas a líderes indígenas de todas las comunidades y aldeas nativas. Entre las variables investigadas destacan las referidas a la actual situación de tenencia de las tierras indígenas, el acceso a la justicia, los servicios de educación y centros de salud, la presencia de misioneros en las comunidades nativas y las actividades económicas tradicionales de los pueblos indígenas.

El Paraguay fue uno de los países pioneros al utilizar este instrumento adicional en sus operativos censales de 2002 y 2012. Esta modalidad —poco conocida y por ende insuficientemente analizada— ha permitido por un lado poner a prueba un nuevo instrumento censal, y por otro la inclusión de variables acordes a las condiciones de las comunidades indígenas difíciles de incluir en los cuestionarios censales convencionales. Este cuestionario permite en la actualidad tener una noción aproximada de cuántas tierras aseguradas tienen las comunidades, la infraestructura comunitaria básica y la ubicación espacial de las mismas, entre otros.

Traducción oral y escrita de los cuestionarios indígenas: primeramente se realizó la traducción de los cuestionarios a los idiomas Nivaclé y Enxet sur (2002), por ser dichos pueblos los de mayor población en la zona chaqueña. Ambas traducciones fueron realizadas por personas indígenas —principalmente

---

<sup>134</sup> Al respecto, en los últimos años se han realizados diversos encuentros mundiales, continentales y regionales para discutir y proponer la inclusión de indicadores culturalmente sensibles y adecuados desde la perspectiva de los pueblos indígenas. Un texto aún preliminar, presentado en ocasión de la VII Sesión del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, llevada a cabo en Nueva York en 2008, denominado *Los Pueblos Indígenas y los Indicadores de bienestar y desarrollo* contiene un análisis pormenorizado sobre este tema.

maestros pertenecientes a los pueblos mencionados— y sirvieron de base para la realización de otras a las demás lenguas indígenas.

La experiencia indicaba que estas traducciones debían favorecer la oralidad, es decir, que la traducción y adaptación de las preguntas contenidas en los cuestionarios debía ser grabada en un estudio de radio para luego ser utilizada durante la capacitación. En total se hicieron doce traducciones, las cuales posteriormente fueron grabadas por las propias personas indígenas.

Para tal efecto se contactaron y seleccionaron a personas indígenas de diversos pueblos, e incluso colaboraron aquellas con residencia en zonas urbanas periféricas. En muchas ocasiones la tarea significó varios viajes de ida y vuelta a los centros urbanos —como ser la capital— donde se llevó a cabo la mayor parte de la grabación. Asimismo implicó varias horas de ensayo para utilizar adecuadamente el equipamiento de un estudio de grabación radial, un medio desconocido para la mayoría de las personas indígenas. Se debe indicar además que para el trabajo técnico se contó con personas con experiencia y sobre todo capacitadas para una adecuada relación intercultural.

## 7. Aspectos resaltantes del cuestionario comunitario 2012

### a) La tierra y sus recursos

Los datos referentes a la tenencia de la tierra y sus recursos naturales por parte de los pueblos indígenas han sido, entre otras, variables destacables que se incluyeron en el cuestionario comunitario<sup>135</sup>.

Imagen 2

Paraguay: preguntas sobre la tierra y sus recursos, III Censo Nacional de Población y Viviendas para Pueblos Indígenas 2012

CAPÍTULO B. DATOS DE LA COMUNIDAD	
La tierra y sus recursos	
<b>1. ¿Tiene personería jurídica esta comunidad?</b> Sí <input type="radio"/> 1      No <input type="radio"/> 6	<b>6. ¿Qué institución otorgó o adquirió la tierra?</b> INDI/INDERT (ex IBR)/SAS <input type="radio"/> 1 ONG / Fundación <input type="radio"/> 2 Empresa / Estancia <input type="radio"/> 3 Iglesia <input type="radio"/> 4 Otra <input type="radio"/> 5
<b>2. ¿Tiene tierra propia esta comunidad?</b> Sí <input type="radio"/> 1      No <input type="radio"/> 6 Pase a la preg. N° 7	Pase a la preg. N° 9
<b>3. ¿La tierra tiene título a nombre de esta comunidad?</b> Sí <input type="radio"/> 1      No <input type="radio"/> 6 Pase a la preg. N° 7	
<b>4. ¿Cuántas hectáreas tiene esta comunidad?</b> <input type="text"/>	<b>7. ¿A quién pertenece la tierra que ocupa esta comunidad?</b> INDI/INDERT (ex IBR)/Fiscal/SAS <input type="radio"/> 1      Persona física <input type="radio"/> 5 ONG / Fundación <input type="radio"/> 2      Otro <input type="radio"/> 6 Empresa / Estancia <input type="radio"/> 3      No sabe <input type="radio"/> 7 Iglesia <input type="radio"/> 4
<b>5. Del total de tierras que tiene esta comunidad, ¿cuántas hectáreas son montes?</b> <input type="text"/>	<b>8. ¿Fue iniciado algún trámite para legalizar la tierra?</b> Sí <input type="radio"/> 1      No <input type="radio"/> 6

Fuente: Cuestionario comunitario del III Censo Nacional de Población y Viviendas para Pueblos Indígenas 2012.

<sup>135</sup> Este conjunto de preguntas fue aplicado en la prueba piloto conjunta realizada por el IBGE y la DGEEC en comunidades indígenas del Brasil y el Paraguay en noviembre del año 2008, con algunos ajustes respecto del incorporado en el cuestionario del censo de 2002. Cabe mencionar que en los países del Mercosur existen reuniones preliminares y actividades derivadas de estas para la elaboración de instrumentos adecuados para los censos de la próxima década.

Cabe destacar que, por primera vez en el censo de 2012, se preguntó por la cantidad aproximada de tierras tituladas u ocupadas por las comunidades indígenas (véase la imagen 2). Este tema delicado y sensible en el ámbito nacional, hoy en día permite dimensionar las condiciones reales de inequidad y de exclusión de los pueblos y comunidades.

La información resultante de esta consulta ha cubierto un déficit de datos en el ámbito local y servido no solo a los intereses indígenas, sino al de las instituciones públicas y privadas que trabajan con los pueblos indígenas. Debe tenerse presente que en el contexto local el acceso a la tierra propia, legal y definitiva —en cantidad y calidad para las comunidades indígenas— sigue siendo un escollo importante que aún no ha sido resuelto. Varios son los casos que llevan años de trámites administrativos, a pesar de que la ley favorece a las personas indígenas en cuanto a la recuperación de parte de sus antiguos dominios.

## b) Los recursos naturales

Otras de las variables incluidas fueron la disposición de recursos naturales en sus territorios, que tienen mucho que ver con la visión de bienestar y salud que tienen las comunidades indígenas, y la existencia de conflictos intercomunitarios o extracomunitarios, señalando en este último caso con qué sectores se dan y la forma en que se materializan (véase la imagen 3).

Imagen 3

Paraguay: preguntas sobre la tierra y sus recursos, III Censo Nacional de Población y Viviendas para Pueblos Indígenas 2012

9. ¿Tiene actualmente algún problema en relación con la tenencia de la tierra?	
<i>(Puede marcar más de una respuesta)</i>	
Apropiación indebida de agroempresarios o ganaderos <input type="radio"/> 1	Superposición de títulos <input type="radio"/> 4
Apropiación indebida de entidades públicas <input type="radio"/> 2	Alquiler o prestación de la tierra <input type="radio"/> 5
Invasión de campesinos <input type="radio"/> 3	Otro <input type="radio"/> 6
	No hay problemas <input type="radio"/> 7
10. Actualmente, ¿se alquila o presta la tierra a...	
<i>(Puede marcar más de una respuesta)</i>	
Brasileño? <input type="radio"/> 1	Argentino? <input type="radio"/> 5
Menno? <input type="radio"/> 2	Boliviano? <input type="radio"/> 6
Paraguayo? <input type="radio"/> 3	Otro? <input type="radio"/> 7
Alemán? <input type="radio"/> 4	No se alquila <input checked="" type="radio"/> 8
Pase a la preg. N° 12	
11. ¿Para qué se utiliza la tierra alquilada o en prestación?	
Pastura <input type="radio"/> 1	Extracción de madera, producción de carbón <input type="radio"/> 3
Cultivo extensivo <input type="radio"/> 2	Otro <input type="radio"/> 4
12. ¿En esta comunidad existe alguna dificultad que afecta a los recursos naturales?	
<i>(Puede marcar más de una respuesta)</i>	
Desmante con maquinaria <input type="radio"/> 01	Colmatación/sedimentación de ríos/arroyos/lagunas. <input type="radio"/> 07
Disminución significativa de animales silvestres <input type="radio"/> 02	Salinización <input type="radio"/> 08
Contaminación de corrientes de agua <input type="radio"/> 03	Explotación mineral/petrolera <input type="radio"/> 09
Fumigación con agroquímicos <input type="radio"/> 04	Otro <input type="radio"/> 10
Mecanización de la tierra <input type="radio"/> 05	Ninguno <input type="radio"/> 11
Alquiler de tierra <input type="radio"/> 06	

Fuente: Cuestionario comunitario del III Censo Nacional de Población y Viviendas para Pueblos Indígenas 2012.

Esta consulta fue valiosa, dado que con esta variable se pudieron conocer los sectores que generaban conflicto por la apropiación indebida de los recursos naturales indígenas, el arbitrario e inconstitucional alquiler de tierra o la extracción de madera por parte de terceros.

**c) Acceso a la justicia**

La inclusión de preguntas sobre acceso a la justicia fue relevante (véase la imagen 4), pues permitió conocer cómo y dónde recurren las personas indígenas ante un problema más allá del ámbito comunitario.

Imagen 4

Paraguay: preguntas sobre acceso a la justicia, III Censo Nacional de Población y Viviendas para Pueblos Indígenas 2012

<p><b>13. En los últimos 6 meses, ¿existió en esta comunidad problemas de violencia?</b> (Puede marcar más de una respuesta)</p> <table border="0"> <tr> <td><b>INTERNA</b></td> <td></td> <td><b>EXTERNA</b></td> </tr> <tr> <td>Homicidio <input type="radio"/> 01</td> <td rowspan="9" style="text-align: center; vertical-align: middle;">                 Pase a la preg. N° 17             </td> <td>Homicidio <input type="radio"/> 01</td> </tr> <tr> <td>Robo <input type="radio"/> 02</td> <td>Robo <input type="radio"/> 02</td> </tr> <tr> <td>Abigeo <input type="radio"/> 03</td> <td>Abigeo <input type="radio"/> 03</td> </tr> <tr> <td>Lesión corporal <input type="radio"/> 04</td> <td>Lesión corporal <input type="radio"/> 04</td> </tr> <tr> <td>Violación <input type="radio"/> 05</td> <td>Violación <input type="radio"/> 05</td> </tr> <tr> <td>Otro <input type="radio"/> 08</td> <td>Atropello a la comunidad <input type="radio"/> 06</td> </tr> <tr> <td>No hay problemas <input type="radio"/> 09</td> <td>Traslado forzoso <input type="radio"/> 07</td> </tr> <tr> <td></td> <td>Otro <input type="radio"/> 08</td> </tr> <tr> <td></td> <td>No hay problemas <input type="radio"/> 09</td> </tr> </table> <p style="text-align: right;">Pase a la preg. N° 17</p>	<b>INTERNA</b>		<b>EXTERNA</b>	Homicidio <input type="radio"/> 01	Pase a la preg. N° 17	Homicidio <input type="radio"/> 01	Robo <input type="radio"/> 02	Robo <input type="radio"/> 02	Abigeo <input type="radio"/> 03	Abigeo <input type="radio"/> 03	Lesión corporal <input type="radio"/> 04	Lesión corporal <input type="radio"/> 04	Violación <input type="radio"/> 05	Violación <input type="radio"/> 05	Otro <input type="radio"/> 08	Atropello a la comunidad <input type="radio"/> 06	No hay problemas <input type="radio"/> 09	Traslado forzoso <input type="radio"/> 07		Otro <input type="radio"/> 08		No hay problemas <input type="radio"/> 09	<p><b>15. Cuando se produce algún hecho de violencia recurren a...</b> (Puede marcar más de una respuesta)</p> <table border="0"> <tr> <td>Líderes/lideresas de la comunidad <input type="radio"/> 01</td> <td>Comisario de la comunidad <input type="radio"/> 08</td> </tr> <tr> <td>Fiscalía/Codeni <input type="radio"/> 02</td> <td>Juzgado <input type="radio"/> 09</td> </tr> <tr> <td>Ancianos/as <input type="radio"/> 03</td> <td>Gobernación <input type="radio"/> 10</td> </tr> <tr> <td>Patrón de la estancia <input type="radio"/> 04</td> <td>Misión Religiosa <input type="radio"/> 11</td> </tr> <tr> <td>INDI <input type="radio"/> 05</td> <td>Policía Nacional <input type="radio"/> 12</td> </tr> <tr> <td>Organización indígena <input type="radio"/> 06</td> <td>Otro <input type="radio"/> 13</td> </tr> <tr> <td>ONGs <input type="radio"/> 07</td> <td>A nadie recurren <input type="radio"/> 14</td> </tr> </table> <p style="text-align: right;">Pase a la preg. N° 17</p>	Líderes/lideresas de la comunidad <input type="radio"/> 01	Comisario de la comunidad <input type="radio"/> 08	Fiscalía/Codeni <input type="radio"/> 02	Juzgado <input type="radio"/> 09	Ancianos/as <input type="radio"/> 03	Gobernación <input type="radio"/> 10	Patrón de la estancia <input type="radio"/> 04	Misión Religiosa <input type="radio"/> 11	INDI <input type="radio"/> 05	Policía Nacional <input type="radio"/> 12	Organización indígena <input type="radio"/> 06	Otro <input type="radio"/> 13	ONGs <input type="radio"/> 07	A nadie recurren <input type="radio"/> 14
<b>INTERNA</b>		<b>EXTERNA</b>																																			
Homicidio <input type="radio"/> 01	Pase a la preg. N° 17	Homicidio <input type="radio"/> 01																																			
Robo <input type="radio"/> 02		Robo <input type="radio"/> 02																																			
Abigeo <input type="radio"/> 03		Abigeo <input type="radio"/> 03																																			
Lesión corporal <input type="radio"/> 04		Lesión corporal <input type="radio"/> 04																																			
Violación <input type="radio"/> 05		Violación <input type="radio"/> 05																																			
Otro <input type="radio"/> 08		Atropello a la comunidad <input type="radio"/> 06																																			
No hay problemas <input type="radio"/> 09		Traslado forzoso <input type="radio"/> 07																																			
		Otro <input type="radio"/> 08																																			
		No hay problemas <input type="radio"/> 09																																			
Líderes/lideresas de la comunidad <input type="radio"/> 01	Comisario de la comunidad <input type="radio"/> 08																																				
Fiscalía/Codeni <input type="radio"/> 02	Juzgado <input type="radio"/> 09																																				
Ancianos/as <input type="radio"/> 03	Gobernación <input type="radio"/> 10																																				
Patrón de la estancia <input type="radio"/> 04	Misión Religiosa <input type="radio"/> 11																																				
INDI <input type="radio"/> 05	Policía Nacional <input type="radio"/> 12																																				
Organización indígena <input type="radio"/> 06	Otro <input type="radio"/> 13																																				
ONGs <input type="radio"/> 07	A nadie recurren <input type="radio"/> 14																																				
<p><b>14. ¿Quiénes son principalmente los agresores externos?</b></p> <table border="0"> <tr> <td>Dueños de estancias o de cultivos extensivos <input type="radio"/> 1</td> <td>Instituciones públicas <input type="radio"/> 5</td> </tr> <tr> <td>Jueces, fiscales, policías <input type="radio"/> 2</td> <td>Iglesias <input type="radio"/> 6</td> </tr> <tr> <td>Indígenas de otra comunidad <input type="radio"/> 3</td> <td>Campesinos <input type="radio"/> 7</td> </tr> <tr> <td>No indígenas <input type="radio"/> 4</td> <td>Otro <input type="radio"/> 8</td> </tr> </table>		Dueños de estancias o de cultivos extensivos <input type="radio"/> 1	Instituciones públicas <input type="radio"/> 5	Jueces, fiscales, policías <input type="radio"/> 2	Iglesias <input type="radio"/> 6	Indígenas de otra comunidad <input type="radio"/> 3	Campesinos <input type="radio"/> 7	No indígenas <input type="radio"/> 4	Otro <input type="radio"/> 8																												
Dueños de estancias o de cultivos extensivos <input type="radio"/> 1	Instituciones públicas <input type="radio"/> 5																																				
Jueces, fiscales, policías <input type="radio"/> 2	Iglesias <input type="radio"/> 6																																				
Indígenas de otra comunidad <input type="radio"/> 3	Campesinos <input type="radio"/> 7																																				
No indígenas <input type="radio"/> 4	Otro <input type="radio"/> 8																																				
<p><b>16. ¿Tuvo respuesta de la persona o institución a la que recurrió?</b></p> <p>Sí <input type="radio"/> 1      No <input type="radio"/> 6</p>																																					
<p><b>17. ¿Esta comunidad está asociada a una organización indígena?</b></p> <p>Sí <input type="radio"/> 1      No <input type="radio"/> 6</p> <p style="text-align: right;">Pase a la preg. N° 18</p> <p>(Puede marcar más de una respuesta)</p> <table border="0"> <tr> <td>Pueblo Indígena <input type="radio"/> 1</td> <td>Nacional <input type="radio"/> 4</td> </tr> <tr> <td>Departamental <input type="radio"/> 2</td> <td>Internacional <input type="radio"/> 5</td> </tr> <tr> <td>Regional <input type="radio"/> 3</td> <td></td> </tr> </table>		Pueblo Indígena <input type="radio"/> 1	Nacional <input type="radio"/> 4	Departamental <input type="radio"/> 2	Internacional <input type="radio"/> 5	Regional <input type="radio"/> 3																															
Pueblo Indígena <input type="radio"/> 1	Nacional <input type="radio"/> 4																																				
Departamental <input type="radio"/> 2	Internacional <input type="radio"/> 5																																				
Regional <input type="radio"/> 3																																					

Fuente: Cuestionario comunitario del III Censo Nacional de Población y Viviendas para Pueblos Indígenas 2012.

**d) Disponibilidad de servicios públicos e infraestructura**

La imagen 5 muestran las preguntas sobre disposición de centro o puesto de salud; presencia de escuelas; pertenencia indígena o no indígena del personal de escuelas y centros de salud; práctica de conocimientos tradicionales para la curación de dolencias; prácticas económicas como cacería, artesanía utilitaria, tejidos; pertenencia a economía de subsistencia o de mercado y presencia de misioneros de diferentes iglesias que se incorporaron.

Otro aspecto destacable fue la captación de dificultades permanentes o constantes de tipo mental en las comunidades (véase la imagen 6), lo cual fue un proceso difícil al interior de la DGEEC, sobre todo porque implicaba salir del esquema convencional de preguntar en los hogares, tal como lo recomendaban los expertos y técnicos de la institución.

Imagen 5

Paraguay: preguntas sobre servicios de salud, III Censo Nacional de Población y Viviendas para Pueblos Indígenas 2012

CAPÍTULO C. DATOS DE LA ALDEA/BARRIO	
<b>Servicios de salud</b>	
<b>18. ¿Esta aldea/barrio cuenta con un local de atención a la salud?</b>	
Sí <input type="radio"/> 1      No <input type="radio"/> 6	
<b>19. ¿Esta aldea/barrio recibe los servicios de una Unidad de Salud Familiar (USF)?</b>	
Sí <input type="radio"/> 1      No <input checked="" type="radio"/> 6	
<i>Pase a la preg. N° 22</i>	
<b>20. ¿Los profesionales de la USF atienden en la aldea/barrio...</b>	
cinco días a la semana? <input type="radio"/> 1      una vez al mes? <input type="radio"/> 4	
una vez por semana? <input type="radio"/> 2      una vez al año? <input type="radio"/> 5	
una vez cada 15 días? <input type="radio"/> 3      algunas veces al año? <input type="radio"/> 6	
<b>21. ¿Los profesionales de la USF dan medicamentos a los miembros de esta aldea/barrio?</b>	
Sí <input type="radio"/> 1      No <input type="radio"/> 6	
<b>22. En la mayoría de los casos, ¿en qué traslada a los enfermos?</b>	
<i>(Marcar una sola opción)</i>	
Ambulancia / Vehículo de USF <input type="radio"/> 1      Moto <input type="radio"/> 4	
Patrullera <input type="radio"/> 2      Transporte público <input type="radio"/> 5	
Auto/camioneta <input type="radio"/> 3      Otro <input type="radio"/> 6	
<b>23. ¿Esta aldea/barrio cuenta con un/a promotor/a de salud?</b>	
Sí <input type="radio"/> 1      No <input checked="" type="radio"/> 6	
<i>Pase a la preg. N° 26</i>	
<b>24. ¿El/la promotor/a o auxiliar de salud es indígena?</b>	Sí <input type="radio"/> 1      No <input type="radio"/> 6
<b>25. ¿Quién le paga el salario a el/la promotor/a o auxiliar de salud?</b>	Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social <input type="radio"/> 1      Iglesia <input type="radio"/> 4
Consejo de Salud <input type="radio"/> 2      Empresa privada <input type="radio"/> 5	Otro <input type="radio"/> 6
ONG <input type="radio"/> 3      No tiene salario <input type="radio"/> 7	
<b>26. Principalmente, ¿quién realiza los controles pre-natales?</b>	Partera indígena <input type="radio"/> 1      Promotor de salud/Auxiliar indígena <input type="radio"/> 4
Licenciada en enfermería/Obstetra <input type="radio"/> 2      Otro <input type="radio"/> 5	Médicos <input type="radio"/> 3      No se realiza <input type="radio"/> 6
<b>27. Principalmente, ¿quién realiza los partos?</b>	Partera indígena <input type="radio"/> 1      Promotor de salud/Auxiliar indígena <input type="radio"/> 4
Licenciada en enfermería/Obstetra <input type="radio"/> 2      Otro <input type="radio"/> 5	Médicos <input type="radio"/> 3
<i>Continuar con pregunta 28</i>	
<b>28. En la mayoría de los casos, ¿dónde se atiende más los partos?</b>	Casa <input type="radio"/> 1      Hospital <input type="radio"/> 4
Sede de USF <input type="radio"/> 2      Otro <input type="radio"/> 5	Centro de Salud <input type="radio"/> 3
<b>29. ¿Se practica la curación indígena en esta aldea/barrio?</b>	Sí <input type="radio"/> 1      No <input checked="" type="radio"/> 6
<i>Pase a la preg. N° 32</i>	
<b>30. ¿Cómo curan?</b>	<i>(Puede marcar más de una respuesta)</i>
Con rezo / Canto / Sueño <input type="radio"/> 1	Con partes de animales <input type="radio"/> 4
Con hierbas medicinales <input type="radio"/> 2	Con humo <input type="radio"/> 5
Con succión/Soplo/Fricción <input type="radio"/> 3	Otro <input type="radio"/> 6
<b>31. ¿Quiénes curan?</b>	<i>(Puede marcar más de una respuesta)</i>
Líder religioso/a / Chaman <input type="radio"/> 1	Anciano/a <input type="radio"/> 3
Médico Naturalista <input type="radio"/> 2	Otras personas <input type="radio"/> 4

Fuente: Cuestionario comunitario del III Censo Nacional de Población y Viviendas para Pueblos Indígenas 2012.

Imagen 6

Paraguay: preguntas sobre dificultades permanentes, III Censo Nacional de Población y Viviendas para Pueblos Indígenas 2012

32. En esta aldea/barrio, ¿existen personas que tienen dificultades permanentes o constantes de tipo mental?				
Sí <input type="radio"/> 1      No <input checked="" type="radio"/> 6 <i>Pase a la preg. N° 33</i>				
N° de orden	Nombre	Sexo		Edad (Años cumplidos)
		Masculino	Femenino	
1		<input type="radio"/> 1	<input type="radio"/> 6	
2		<input type="radio"/> 1	<input type="radio"/> 6	
3		<input type="radio"/> 1	<input type="radio"/> 6	
4		<input type="radio"/> 1	<input type="radio"/> 6	
5		<input type="radio"/> 1	<input type="radio"/> 6	
6		<input type="radio"/> 1	<input type="radio"/> 6	
7		<input type="radio"/> 1	<input type="radio"/> 6	

Fuente: Cuestionario comunitario del III Censo Nacional de Población y Viviendas para Pueblos Indígenas 2012.

Sin embargo, luego de conversaciones y consultas con las personas indígenas, la realización de pruebas en las comunidades y el desarrollo de argumentos socio-antropológicos ante la DGEEC, se pudo trasladar esta importante variable al cuestionario comunitario.

Finalmente, es importante reiterar que la aplicación de este instrumento fue importante para suplir la falta de información confiable que existía hasta entonces sobre el tema de discapacidad en las comunidades indígenas.

## **8. Inclusión de la diversidad lingüística de los pueblos indígenas en la etapa de difusión del censo**

Un aspecto a destacar en los operativos censales indígenas del Paraguay de 2002 y 2012 fue la implementación de estrategias específicas y diferenciadas en las diferentes lenguas indígenas. Tal como indica Melià (2003):

“la confección de la boleta del Censo Indígena mereció una consideración específica. Preocupación especial de la boleta censal fue poder reducir a números la lengua o lenguas habladas en los hogares de una comunidad, pero también el grado de plurilingüismo de los individuos, evitando la simplificación de distribuir los hablantes en monolingües en su lengua, bilingües o hablantes de otra lengua. De ahí surgió una boleta relativamente extensa en lo que toca al capítulo de lengua hablada, ya se abre la puerta para hasta más de 25 lenguas posibles, que son todas las indígenas, más el guaraní paraguayo, el castellano, el portugués, el alemán y aún otras. Y el hecho de la aplicación de la boleta a cada uno de los individuos ya identificados por localización geográfica, por etnia, por edad y por exposición a la escuela, iba a permitir un amplio espectro definitorio. El censo de 2002 se proyectó desde la perspectiva de que no hay lenguas fuertes ni lenguas débiles, ricas o pobres, de futuro o sin futuro, sino que los cambios lingüísticos y las sustituciones suceden en pueblos de la misma lengua y aun afecta a las distintas comunidades de la misma etnia según su historia socio-cultural” (Melià, 2003, pág. 6).

## **9. Elaboración de materiales acordes a la diversidad de los pueblos indígenas y difusión a escalas local y nacional**

Desde el inicio del operativo censal indígena se enfatizó en el uso de la oralidad como medio y forma para difundirlo, en especial considerando que se trata de sociedades con menor nivel de instrucción formal y de preeminencia oral, preferencia que se fue acentuando en la medida que se avanzó con el operativo. En el censo indígena de 2002 se elaboraron materiales orales para la sensibilización, capacitación y difusión de los resultados en formatos inéditos en la historia censal del país. Para el 2012, hubo mayores limitaciones en esta cuestión.

Algunos de los desafíos planteados por la campaña de sensibilización fueron los siguientes:

- La asunción de la diversidad cultural y lingüística como un valor para los pueblos indígenas y para la sociedad nacional.
- La amplia participación de personas indígenas de los diversos pueblos en la producción de los materiales.
- La adecuación de los materiales a los códigos y al lenguaje de cada pueblo, manteniendo fidelidad a los contenidos básicos.
- La cobertura, teniendo en cuenta que gran parte de la población indígena no tiene acceso a los medios de comunicación convencionales.

Ante los desafíos planteados, se optó por la elaboración de un número considerable de materiales sonoros para invitar a la participación y al diálogo sobre temas importantes abordados en los cuestionarios censales, como la tenencia de la tierra, educación, salud, entre otros.

Los *spots* y microprogramas sobre diferentes temas alusivos a la tarea censal fueron grabados en 16 lenguas indígenas en el Paraguay en estudio de radio. La traducción, grabaciones en estudio y recopilación de las cortinas musicales fueron realizadas con la activa participación de personas indígenas de los diversos pueblos.

Los materiales producidos constituyeron un instrumento de difusión masiva y de valoración cultural, difundiendo permanentemente las lenguas propias de las comunidades. En poco tiempo se buscó a personas indígenas con capacidades de lectoescritura que pudieran ensayar los guiones preparados, y se pudo conformar un grupo de gente que, con entusiasmo, esfuerzo y largas jornadas de trabajo concretó la grabación de los materiales en las diversas lenguas indígenas. En todas las comunidades se entregó la grabación de los spots para asegurar la sensibilización en cada espacio comunitario.

Por otra parte, se editaron tres discos compactos (CDs) con más de 72 cápsulas informativas y de sensibilización sobre el operativo censal que se distribuyeron a los medios masivos y se presentaron en un acto realizado en el salón de eventos de la radio Cáritas con una gran asistencia de personas indígenas de diferentes pueblos.

## 10. Capacitaciones con diversidad lingüística y enfoque intercultural

La capacitación constituye una de las etapas más importantes del operativo censal. En este sentido, se tomaron en cuenta la ubicación de las comunidades y aldeas y la pertenencia étnica como factores para segmentar las zonas de capacitación en todo el país. Como resultado se realizaron capacitaciones en 45 lugares del territorio nacional, en las que participaron aproximadamente 1.500 personas pertenecientes a los diversos pueblos indígenas. Los materiales utilizados, entre otros, fueron los siguientes:

- Guía de trabajo para el/la capacitador/a.
- Ampliaciones de los cuestionarios general y comunitario a tamaño papelógrafo.
- Cuaderno de trabajo para el/la supervisor/a.
- Cuaderno de trabajo para el/la censista, diseñado especialmente con una gran cantidad de gráficos y dibujos y poco texto.
- Copias de los cuestionarios general y comunitario.
- Casete con radioteatro del censo indígena en guaraní.
- Casetes con traducción de cada una de las preguntas del cuestionario general y comunitario en guaraní, ayoreo, nivaclé, manjui, yvytoso, tomarahö, guaná, anxet, enlhet, entre otros.

En cuanto a la difusión masiva, en ambos censos -sobre todo en el de 2002- se hicieron campañas de promoción y sensibilización utilizando los grandes medios, canales de televisión y emisoras radiales de alcance nacional y local, para lo cual se emplearon las lenguas indígenas y los dos idiomas oficiales: guaraní y español. Las estrategias de difusión en 2002 incluyeron:

- Materiales sonoros de sensibilización.
- Participación de traductores y locutores indígenas para una serie de tres CDs que recogen *spots* y microprogramas, con fondos musicales en 12 de los 16 idiomas indígenas hablados en el Paraguay. Fue además una oportunidad para hacer una recopilación importante de sonidos, música y cantos de los diversos pueblos.
- Diseño e implementación de "mini campañas" para la realización de la actualización cartográfica, censo piloto y pruebas departamentales.
- Campañas con motivo del censo experimental realizado a inicios del año 2002 en comunidades indígenas de Boquerón, Presidente Hayes y Caaguazú.
- Reuniones con los equipos departamentales de apoyo.
- Reuniones de líderes, radios locales y otros medios alternativos fueron utilizados para apoyar el trabajo de actualización cartográfica.
- Contacto permanente con los medios de comunicación locales y el operativo "Censo Nacional Indígena" a través de los responsables departamentales, zonales y los miembros de equipos de apoyo.

Imagen 7

Paraguay: materiales sonoros y gráficos del II Censo Nacional Indígena de población y viviendas 2002



Fuente: Diversos materiales de difusión elaborados por la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC) del Paraguay en el marco del II Censo Nacional Indígena de Población y Vivienda 2002.

## 11. Resultados finales 2002 difundidos en lenguas indígenas

En el 2003 se hizo un recorrido por todo el país para socializar los principales resultados del censo indígena y entregar las correspondientes publicaciones. Si bien las mencionadas publicaciones fueron valoradas por los pueblos indígenas, se constató que solo una parte de dicha población podía entenderlas, y en consecuencia utilizarlas.

A raíz de lo anterior surgió la idea de difundir los resultados de forma oral y en las diversas lenguas indígenas, para lo cual conseguir recursos de cooperantes fue primordial. Además, se conformó un equipo altamente capacitado para la elaboración de los materiales, que incluyó a la mayor diversidad de indígenas del país.

En consecuencia, con la colaboración de técnicos indígenas especializados en Lingüística de sus respectivos pueblos y la elaboración de un guión previamente socializado y consensuado, se pudieron grabar los resultados censales en el idioma de cada pueblo indígena. Dichos materiales fueron distribuidos junto con las publicaciones censales convencionales. Esto mostró que fortalecer el concepto de pluriculturalidad en la sociedad paraguaya -más allá del bilingüismo- es posible, y que se debe trabajar desde perspectivas plurilingües.

En el caso del censo de 2012 la difusión fue más limitada en lo que respecta al uso de lenguas indígenas, pues solo se publicaron materiales en el formato convencional.

## 12. Los pueblos indígenas en el Paraguay hoy

Según los resultados del último censo, en el Paraguay la población indígena ascendía a 117.150 personas asentadas en 493 comunidades y 218 aldeas o barrios —un total de 711 comunidades, aldeas o barrios— distribuidas en Asunción y en 13 departamentos del país (DGEEC, 2012). El cuadro 1 muestra los porcentajes de población indígena con respecto al total nacional de los dos últimos censos indígenas, además de la tasa de crecimiento medio anual para el correspondiente periodo intercensal.

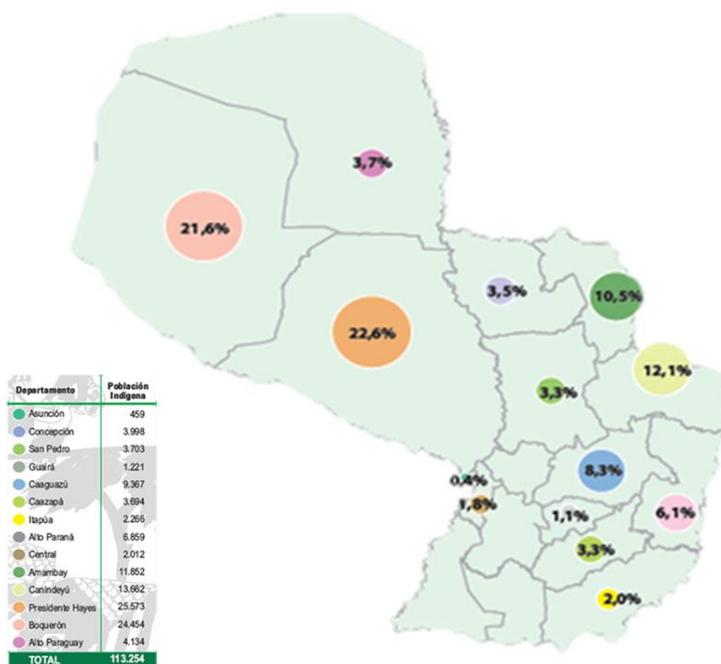
Cuadro 1  
Paraguay: población nacional e indígena, 2002 y 2012

Población	Años	
	2002	2012
Nacional	5 163 198	6 461 041 <sup>a</sup>
Indígena	89 169	117 150
Porcentaje de población indígena	1,7	1,8
Tasa de crecimiento anual		2,8

Fuentes: Otazú (2018, pág. 18).

<sup>a</sup> Estimación de la población a partir de los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 2012.

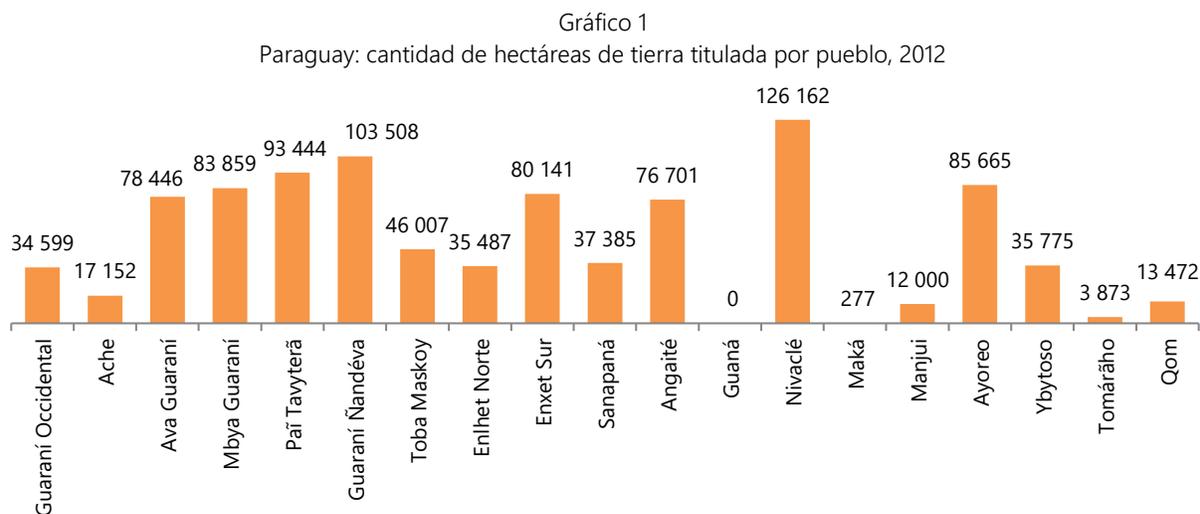
Mapa 1  
Paraguay: distribución departamental de la población indígena que vive en comunidades, 2012  
(En porcentajes)



Fuente: III Censo Nacional de Población y Viviendas para Pueblos Indígenas 2012.

El mapa 1 muestra la distribución relativa de la población indígena y su ubicación espacial en los diferentes departamentos del país.

A partir del III Censo Nacional de Población y Viviendas para Pueblos Indígenas 2012 se dispuso, por primera vez, de información sobre la tenencia actual de tierra de cada uno de los pueblos indígenas existentes. Tal como se puede apreciar en el gráfico 1, los pueblos indígenas en el Paraguay disponen en total de 963.953 hectáreas tituladas para 343 comunidades indígenas.



Fuente: Elaboración propia con base en el III Censo Nacional de Población y Viviendas para Pueblos Indígenas 2012.

Las comunidades de los diferentes pueblos indígenas que lograron terminar los trámites de tenencia de tierra ocupan o utilizan estos territorios de acuerdo con los recursos naturales disponibles, y sobre todo con la composición de parentesco y redes de familias extensas que forman los asentamientos o aldeas al interior de las tierras otorgadas o aseguradas a nombre de una comunidad.

En la actualidad, y a la luz de esta experiencia, es oportuno plantear una mejora de estos instrumentos. Como mencionan Renshaw y Wray (2004), puede requerirse un:

“re-análisis de los conceptos de bienestar y pobreza indígena, discriminando tres ejes distintos: el acceso o los recursos, ingresos, bienes y servicios; la seguridad/vulnerabilidad frente a los cambios, y la capacidad de gestión, o su inverso, la impotencia, frente a los factores que determinan la pobreza o bienestar de las personas indígenas. El cruce de los tres ejes con los campos temáticos de tierras, territorios y recursos naturales; nutrición, salud y saneamiento; economía; vivienda y bienes de consumo; educación; identidad y cultura; autonomía, acceso a la justicia y participación política, ofrece una visión más comprehensiva del bienestar o de la pobreza y genera una serie de temas o posibles indicadores” (Renshaw y Wray, 2004, pág. 7).

En efecto, la inclusión de una perspectiva cultural amplia requerirá también un diálogo abierto e inclusivo con los representantes de los pueblos indígenas, en el que a través de foros, encuentros y diálogos comunitarios e intercomunitarios se proponga la inclusión de variables culturalmente apropiadas. En este proceso es sumamente importante asegurar la participación de las mujeres indígenas, quienes conocen y transmiten los valores en cada cultura indígena.

Al respecto, cabe recordar que a partir del año 2004 se dieron una serie de encuentros internacionales<sup>136</sup> para discutir las demandas de los pueblos indígenas y sus aliados, en aras de visibilizar sus necesidades y aspiraciones.

Según el documento *Los Pueblos Indígenas y los Indicadores de bienestar y desarrollo*, elaborado para su presentación en la VII Sesión del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas, se afirma que:

“La demanda no solo refiere a las tareas para definir instrumentos, sino a un conjunto de factores que resulta importante identificar y distinguir; como por ejemplo, que los indicadores (de bienestar, de desarrollo, ambientales o culturales) deben identificar a la población indígena y dar cuenta objetivamente de su situación de una manera sistemática y regular; los indicadores no deberían ser solo un instrumento de registro, sino también una herramienta fundamental para evaluar y proteger a las comunidades y sus recursos territoriales y culturales; los indicadores de y para los pueblos indígenas, y sus resultados, deben ser un insumo esencial para la formulación de políticas públicas, programas y acciones de gobierno, diseño de proyectos con la cooperación internacional u otras instancias asociadas al desarrollo y bienestar indígena” (UNPFII, 2007, pág. 9).

Es decir, los esfuerzos realizados en el pasado reciente por incluir variables o indicadores están aún en desarrollo y es necesario insistir en ellos para ajustarlos cada vez más. Como resultado, en los censos de la próxima década debiesen incluirse variables culturalmente sensibles y acordes a las demandas de los pueblos indígenas.

Como se indicó previamente, un primer paso fundamental para la participación de los pueblos indígenas es la apertura institucional y la adecuación e inclusión de nuevos instrumentos. Esto será posible solo en la medida en que esta apertura esté acompañada de un presupuesto adecuado que permita dialogar, sopesar visiones y perspectivas acerca de las clásicas variables estadísticas que se investigan en un censo.

### **13. Datos sobre pueblos indígenas y su uso para las políticas públicas**

Si se considera que las políticas públicas son la sumatoria de actividades de las instituciones de gobierno que —de modo directo o articuladas entre sí— van dirigidas a ejercer influencias y propiciar cambios sobre la vida de las personas, se puede decir que, en el país, las políticas dirigidas a los pueblos indígenas siguen siendo frágiles e inexistentes.

---

<sup>136</sup> Reunión sobre Pueblos Indígenas e Indicadores de Bienestar, Ottawa, Canadá, 22 y 23 de marzo de 2006. Reunión de Expertas y Expertos Indígenas de América Latina y el Caribe sobre Indicadores de Bienestar y Pueblos Indígenas, Bilwi, Puerto Cabezas, Región Autónoma del Atlántico Norte, Nicaragua, 4 al 6 septiembre de 2006. 2da Consulta Mundial sobre el Derecho a los Alimentos, Seguridad y Soberanía Alimentaria para los pueblos indígenas. Indicadores Culturales para Seguridad Alimentaria, Soberanía Alimentaria y Desarrollo Sostenible, Bilwi, Puerto Cabezas, Región Autónoma del Atlántico Norte, Nicaragua, 7 al 9 septiembre de 2006. African Regional Expert Working Group on Indicators of Well-being and Indigenous Peoples in Africa and the Indicators Relevant to the Convention on Biological Diversity, Nairobi, Kenia, 20 al 26 de noviembre de 2006. Seminario de Expertos de América Latina y el Caribe sobre Indicadores Pertinentes para las Comunidades Indígenas y Locales y el Convenio sobre Diversidad Biológica, Quito, Ecuador, 11 al 13 diciembre de 2006. Seminario Internacional de Expertos sobre Indicadores Relevantes para los Pueblos Indígenas, El Convenio sobre la Diversidad Biológica y los Objetivos del Desarrollo del Milenio, Bonaue, Ifugao, Filipinas, 5 al 9 marzo de 2007. Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas. Cuarto, Quinto y Sexto Períodos de Sesiones de las Naciones Unidas, Nueva York, 16 al 27 de mayo de 2005, 15 al 26 de mayo de 2006 y 14 al 25 de mayo de 2007, respectivamente.

En el Paraguay no se puede hablar de la existencia de una política pública para los pueblos indígenas. Lo que existe es una institución enquistada en el tiempo: el Instituto Paraguayo del Indígena (INDI), creado por Ley 904/81, el cual no es suficiente para el nivel de demandas y necesidades de los pueblos indígenas y por tanto requiere cambios sustantivos para poder propiciar avances en asuntos indígenas.

No obstante, los datos sociodemográficos sobre los pueblos indígenas en el Paraguay han visibilizado las fuertes brechas de inequidad y desigualdad que los han afectado históricamente, y persisten en la actualidad. Una mirada comparativa de los datos de los censos de 2002 y 2012 sobre las condiciones de vida de los pueblos indígenas permite advertir una mejoría en los accesos a vivienda, luz eléctrica, entre otros. Los programas sociales de ayuda económica, como Tekoporá (Trasferencia Monetaria con Corresponsabilidad –TMC), a la fecha poseen cobertura total para las familias indígenas. Sin embargo, aún hay mucho por hacer, sobre todo en términos de sostenibilidad del programa.

El Consenso de Montevideo (CM) refuerza el *Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo* (CIPD) y coloca en el apartado de pueblos indígenas siete medidas prioritarias a consideración de todos los sectores. Todas ellas son importantes, pero para fines de este documento es bueno recordar las medidas prioritarias 86 y 90.

“86. Considerar las dinámicas demográficas particulares de los pueblos indígenas en el diseño de las políticas públicas, poniendo especial atención a los pueblos indígenas amenazados de desaparición, los no contactados o en situación de aislamiento voluntario o de contacto inicial, respetando el derecho a la libre determinación” (CEPAL, 2013, pág. 29).

La medida prioritaria 86 plantea acciones acordes a las necesidades concretas que tienen los pueblos indígenas en varios contextos locales, como el caso de los aislados y en contacto inicial, además de aquellos pueblos en peligro de extinción. Por tanto, urge delimitar acciones y metas concretas en el corto, mediano y largo plazo.

Esta medida prioritaria muestra además posibles líneas de acción, metas e indicadores, sobresaliendo los siguientes aspectos: acceso, restitución y control de territorios. También señala el desarrollo de demografía desde los pueblos y construidos con ellos, principalmente con la plena participación en los procesos de elaboración de instrumentos, aplicación y proyección en la utilidad de los resultados sociodemográficos y territoriales.

“90. Garantizar el derecho a la comunicación e información de los pueblos indígenas, asegurando que las estadísticas nacionales respeten el principio de autoidentificación, así como la generación de conocimiento e información confiable y oportuna sobre los pueblos indígenas, a través de procesos participativos, atendiendo a sus requerimientos y a las recomendaciones internacionales relativas a estos asuntos” (CEPAL, 2013, pág. 30).

La medida prioritaria 90 plantea tal vez uno de los reclamos más sentidos de los pueblos indígenas: la visibilidad de sus contextos y realidades, es decir, de los derechos individuales y colectivos, aunque la experiencia sobre este último sigue siendo una deuda de los Estados.

En el Paraguay es vergonzoso ver la apropiación indebida, uso y abuso de las tierras indígenas y sus recursos sin reacción por parte de la justicia, pese a las expresas disposiciones constitucionales y leyes nacionales que existen al respecto.

## 14. Conclusiones

Las actividades desarrolladas por la DGEEC en el marco de los dos últimos censos indígenas (2002 y 2012) han sido valiosas ocasiones para poner a prueba una metodología inclusiva. A juzgar por los resultados de ambos operativos, el proceso censal sirvió para establecer confianza con los pueblos indígenas hacia la gestión de trabajo de la DGEEC, lo cual enaltece y abre camino para encarar cualquier actividad con los pueblos indígenas en el país.

El desafío de llevar adelante un trabajo técnico bajo el paradigma de la cuantificación se amplió con la inclusión de la diversidad étnica. La alta participación de los pueblos indígenas en los mencionados operativos, especialmente en el de 2002, fue la clave para construir esta alianza de apoyo mutuo.

La apertura institucional de la DGEEC por visibilizar a los pueblos indígenas, valorarlos y tenerlos en cuenta —más allá de construir gráficos y cuadros—, además de la incorporación de las lenguas indígenas en las actividades e instrumentos, ha sido un acierto.

Este esfuerzo ha sido significativo y reconocido en las evaluaciones de los profesionales que revisaron ambos operativos. La calidad de los resultados y la cobertura censal, así como su profundización en calidad, uso y difusión de los datos estadísticos —más allá de los canales y formas convencionales— también fueron aciertos que se espera sirvan como antecedente para encarar futuros trabajos con los pueblos indígenas.

Si bien se dieron significativos avances en cuanto a la generación de datos e información en el Paraguay, que permitieron visibilizar a los pueblos indígenas y sus condiciones de vida, aún falta fortalecer las políticas hacia ese sector de la población. Como se sabe, esta tarea pendiente no depende de los datos ni de resultados censales, sino más bien de decisiones políticas que, valiéndose de información estadística, puedan establecer las ansiadas políticas a favor de los pueblos indígenas en el país.

## Bibliografía

- Anaya, J. (2009), Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas (A/HRC/12/34), Nueva York, Consejo de Derechos Humanos, Publicación de las Naciones Unidas.
- Barreto, M. (2013), La lucha por la tierra frente a las corporaciones y el mercado, Asunción, Centro de estudios y servicios rurales (CSER) y Movimiento por la Paz, el desarme y la libertad (MDPL).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2013), Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo (LC/L.3697) [en línea] [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/21835/4/S20131037\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/21835/4/S20131037_es.pdf).
- Chase, M. y M. Martínez (1973), "Encuesta para detectar la actitud de la sociedad ante el indígena", Suplemento Antropológico, vol. 8, N° 12, Asunción, Centro de Estudios Antropológicos de la Universidad Católica (CEADUC).
- DGEEC (Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos) (2015), Paraguay: proyección de la población nacional, áreas urbana y rural, por sexo y edad, 2000-2025. Revisión 2015, Asunción, Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos.
- \_\_\_\_\_ (2012), Pueblos Indígenas del Paraguay, Resultados preliminares, Tercer Censo Nacional Indígena, Fernando de la Mora, Paraguay, Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos.
- \_\_\_\_\_ (2004), Atlas de Comunidades Indígenas en el Paraguay, Fernando de la Mora, Paraguay, Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos.
- \_\_\_\_\_ (2002), Pueblos Indígenas del Paraguay, Resultados preliminares. Segundo Censo Nacional Indígena, Fernando de la Mora, Paraguay, Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos.
- Klassen, P. (1999), Tierra del sol, sangre y sudor. Un libro sobre el Chaco Paraguayo, Filadelfia, Paraguay.

- Kleinpenning, J. (2011), *Paraguay 1515-1870. Una geografía temática de su desarrollo*, Asunción, Editorial Tiempo de Historia.
- Meliá, B. (2003), "Las lenguas indígenas en el Paraguay: una visión desde el censo 2002", *Revista Población y Desarrollo*, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Asunción.
- Otazú, N. (2018), *Tierra y territorio, fundamentos de vida de los pueblos indígenas*, 2012, Fernando de la Mora, Paraguay, Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos.
- Pastore, C. (1972), *La lucha por la tierra en el Paraguay*, Montevideo, Editorial Antequera.
- Renshaw, J y N. Wray (2004), *Indicadores de bienestar y pobreza indígena*, Washington DC, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Robins, W. (1999), "Etnicidad, Tierra y Poder", *Biblioteca Paraguaya de Antropología*, vol. 32, Asunción.
- Servín, J. (2012), "Pueblos indígenas en el Paraguay Independiente; una mirada desde la demografía y la cartografía", *Revista de la Sociedad Científica del Paraguay*, vol. 17, N° 1, Asunción.
- \_\_\_\_ (2001), "Pueblos Indígenas y Racismo, en un Estado Multiétnico: el caso paraguayo", *Revista Población y Desarrollo*, vol. 12, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Asunción.
- UNPFII (Foro permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas) (2007), "Los pueblos indígenas y los indicadores de bienestar y desarrollo", Documento de trabajo VII sesión, Nueva York, Publicación de las Naciones Unidas.
- Vázquez, M. (1981), "Historia de la legislación indigenista paraguaya" *Suplemento Antropológico*, vol. 16, N° 2, Asunción, Centro de Estudios Antropológicos de la Universidad Católica (CEADUC).

## **VIII. La identificación y medición de los desplazamientos diarios de las personas**

### **A. La medición de la movilidad cotidiana, en particular al trabajo, mediante censos: experiencia global y regional y sus lecciones para la ronda de censos de 2020 en América Latina**

*Jorge Rodríguez*<sup>137</sup>

#### **1. Introducción**

Los censos levantados en la década de 2000 en América Latina marcaron una inflexión en materia de movilidad cotidiana, porque varios países que nunca habían consultado sobre el lugar de trabajo y/o estudio —que permite captar la denominada movilidad cotidiana o pendular— lo hicieron. ¿Qué gatilló un cambio que es siempre complejo en los censos, a saber, incluir un nuevo tema, con preguntas adicionales, que entrañan costos y riesgos adicionales? La respuesta está en un conjunto diverso de factores, entre los que se cuentan:

La experiencia seminal de algunos países desarrollados que incluyeron este tema en sus censos y luego lo fortalecieron, usándolo para diferentes propósitos, como la planificación urbana y del transporte, la inversión vial y otros medios de transporte y el análisis territorial incluyendo la identificación de “zonas metropolitanas” en función de los flujos diarios de trabajadores y/o estudiantes a ciudades.

---

<sup>137</sup> Asistente de investigación, CELADE-División de Población de la CEPAL.

Un creciente reconocimiento de las potencialidades de medir la movilidad cotidiana a través del censo, como alternativa, complemento, o definitivamente como única opción respecto de las tradicionales encuestas de origen y destino u otros procedimientos de medición. Aunque existen estudios sobre la movilidad cotidiana en la región, con base en las encuestas de origen y destino, en gran parte estos se han enfocado en las principales ciudades de los países.

Considerando por un lado, el alto crecimiento demográfico de las áreas urbanas periféricas (que caen afuera de las definiciones de las regiones metropolitanas), y por otro lado el aumento de la población que se encuentra en las ciudades secundarias y el desarrollo de infraestructura que estas requieren para enfrentar la demanda de sus poblaciones cada vez mayores, resulta que la recolección de información sobre esta movilidad sea pertinente a nivel nacional.

El gran costo de levantar una encuesta origen/destino a esta escala da valor a los censos de población (sea del universo completo o la muestra censal) como una fuente de información uniforme, consistente y, de relativamente bajo costo sobre la movilidad cotidiana. Cabe mencionar que también existe la alternativa de un módulo de movilidad en encuestas de hogares que tienen cobertura nacional (como la CASEN en Chile, la PNAD en el Brasil, la ENAHO en la República Dominicana, etc.) y que parecen instrumentos intermedios entre el gran volumen de información para una ciudad que proveen las encuestas de origen y destino por una parte, y la información acotada —pero para todos los municipios del país— que ofrece el censo, por la otra.

El avance de la urbanización en la región, y en particular de la metropolización, ha convertido a la movilidad cotidiana en un asunto central para la mayoría de la gente que debe desplazarse distancias no caminables para llegar a su trabajo, escuela o hacer trámites diarios. Esta situación es muy diferente del pasado, cuando la extensión de la ciudad estaba limitada por la capacidad de transporte y vías de comunicación<sup>138</sup>. Desde luego, esta centralidad se extiende a los gobiernos locales y centrales por las profundas implicancias que tiene la masiva movilidad diaria para la planificación y gestión urbana, principalmente en términos de generar nuevas demandas de provisión de medios de transporte y servicios, no necesariamente solo en el local de residencia, sino en el de trabajo y estudio también.

Los cambios en las modalidades de trabajo y de movilidad de la población no solo atañen a zonas urbanas o metropolitana, sino también a pueblos y ámbitos rurales, donde los desplazamientos diarios para laborar o estudiar se han multiplicado y pueden significar un esfuerzo y gasto de tiempo enorme para la población. Asimismo, la evidencia de conmutación a larga distancia, algo casi inviable en el pasado, refuerza la necesidad de conocer y medir el fenómeno.

Las teorías sobre el desajuste o desacoplamiento entre el lugar de residencia y el lugar de trabajo, vinculadas a la hipótesis del “*mismatch* espacial” en los países desarrollados, se extendieron luego a América Latina por la evidencia de un marcado contrapunto entre zonas centrales —concentradoras de empleo de todo tipo—, zonas periféricas sin esa condición y ciudades del entorno metropolitano consideradas “dormitorios” (Rodríguez, 2008; Jiménez, 2009). Cabe mencionar que estas teorías no se aplican tan claramente a la movilidad hacia el lugar de estudio, ya que esta se encuentra estrechamente vinculada al modelo de oferta educativa imperante, sobre todo para niveles no terciarios. Si la oferta es mayoritariamente pública y esta se vincula con el lugar

---

<sup>138</sup> “For centuries, the outward expansion of cities was limited by available technology, especially transportation and communication. Urban dwellers lived in “walking cities”, and those on the urban fringe tended to be poor” (White, 2016).

de residencia, entonces la mayoría de los estudiantes de niveles inferiores a terciario concurrirá a un establecimiento público de su municipio o zona escolar. En cambio, si la oferta privada es importante o si no hay vinculación entre establecimiento escolar y lugar de residencia pueden ocurrir desacoplamientos significativos que refuerzan la necesidad de consultar sobre este tema. En cualquier caso, la educación universitaria sí tiene mayor probabilidad de desacoplamiento territorial, y por eso se ha usado esta consulta sobre lugar de estudio principalmente para estudiantes universitarios (Fusco y Ojima, 2016).

La desigualdad social, en la región más desigual y urbanizada del mundo, tiene evidentes expresiones territoriales, tanto entre regiones como dentro de las ciudades. Esto último puede incidir decisivamente sobre la intensidad, modalidad y características de la movilidad cotidiana de los diferentes grupos socioeconómicos. De hecho, pueden producirse varios tipos de desigualdad social de la movilidad cotidiana, entre ellas; un gasto de tiempo y presupuesto familiar mayor de los pobres, una calidad de los viajes menor entre los pobres, una tendencia al enclaustramiento de los pobres por los costos de la movilidad, y una tendencia al aislamiento y a la exclusividad de los grupos de mayores ingresos por concentración de servicios y puestos de trabajo en su entorno (una suerte de autarquía y desconexión con el resto de la sociedad).

Entonces, considerando la experiencia iniciada en la ronda 2000 y luego consolidada en 2010, los censos de la ronda 2020 debieran continuar con la inclusión de al menos una pregunta sobre movilidad cotidiana y aprender de la experiencia previa y de otros países para tal inclusión y, luego, el posterior uso de la información recogida.

A continuación, se presenta una discusión sucinta sobre el concepto de movilidad diaria. Luego se revisan las recomendaciones internacionales para su medición en un censo. Prosigue una sección que examina la forma cómo se ha medido esta movilidad en los censos de las rondas 2000 y 2010 en la región. A continuación, se describen los vínculos de la fuente censal con fuentes alternativas como las encuestas de origen y destino y el denominado *big data*. Posteriormente se exponen algunas experiencias de uso de esta información en países que la recogieron en la ronda 2010. Se avanza con una sección que incluye resultados sugerentes de la calidad de la información recogida. Se concluye con una sección de síntesis y conclusiones en la que se destacan desafíos futuros y se tienden puentes con la experiencia de algunos países desarrollados.

## **2. Definición y medición de la movilidad cotidiana**

### **a) Definiciones**

La movilidad cotidiana, o movilidad pendular o el anglicismo conmutación (*commuting*), corresponde a un desplazamiento regular que no tiene como propósito el cambio de residencia (por ello, no es migración) sino la realización de alguna actividad relativamente regular y permanente para las personas, siendo estudiar y trabajar los ejemplos paradigmáticos de tales actividades, pero pudiendo ser otras también (compras, trámites, dejar/buscar hijos/as u otras personas, recreación, etc.). Cabe subrayar que no necesariamente debe ser diaria, aunque sí regular y continua (con eventuales soluciones de continuidad cortas -por contratiempos menores, por ejemplo- o largas -licencias prolongadas, vacaciones, etc.).

En términos de la medición de la movilidad cotidiana a través de los censos, el enfoque tradicional se ha concentrado en el desplazamiento para las actividades productivas remuneradas, es decir el empleo, y también el estudio.

Desde la década de 1960, países desarrollados comenzaron a incluir consultas sobre este tema en sus censos. Los Estados Unidos, por ejemplo, incorporó la pregunta sobre movilidad diaria en su censo de 1960 para medir el grado de integración entre las ciudades grandes y sus periferias (*suburbs*). Pero la movilidad cotidiana no se circunscribe a los límites metropolitanos. Pueden existir desplazamientos cotidianos entre la ciudad y ciudades cercanas. También puede haber movimientos cotidianos entre áreas o localidades rurales. Si bien la intuición sugiere que hay un límite de distancia para los desplazamientos cotidianos, la experiencia revela que tal límite es elusivo, y que la definición antes dada en términos de “desplazamientos regulares” pero no necesariamente diarios extiende las opciones notablemente.

Un caso notable en este sentido son las faenas mineras, extractivas o en lugares apartados, que tienen una temporalidad diferente y que, por la naturaleza del trabajo y los salarios relativamente elevados que reportan, pueden implicar desplazamientos de larga distancia en avión. Dado que esta ambigüedad puede llevar a confundir estos desplazamientos cotidianos con desplazamientos temporales— por ejemplo para faenas agrícolas— la forma de consultar debe concentrarse en la actividad de carácter habitual y con una rutina de ida y vuelta relativamente regular de desplazamiento. Es decir, lo que se trata de captar son desplazamientos que tiene una regularidad, cuya temporalidad puede variar, pero que son realizados hacia un lugar específico (establecimiento, planta, operación, oficina, escuela, predio, etc.) para una tarea específica (en particular trabajar o estudiar), y que una vez realizada se retorna al origen o residencia habitual (de ahí también el uso de la expresión desplazamientos pendulares).

Incluso más, estos desplazamientos también pueden ser de naturaleza internacional, sea por desplazamientos diarios o similares en zonas fronterizas, o por traslados de mayor duración, pero aún así acotados temporalmente y con retorno al origen bien establecido en avión u otros medios. Por ende, la medición necesariamente debe considerar aquella posibilidad.

#### **b) Movilidad y migración: distinciones para el análisis**

Dada la contemporaneidad del desplazamiento, las características de la persona al momento del censo coincidirán con las características de la persona (y su hogar y entorno) al momento del desplazamiento. Lo anterior no acontece con la medición de la migración en los censos, de esta manera se facilita el análisis de perfiles y factores individuales, domésticos u ecológicos asociados a los desplazamientos.

Por otra parte, la movilidad puede identificar la localización del origen hasta la mayor desagregación geográfica (en los censos de derecho; en los de hecho depende de la escala a la que se capta la residencia habitual), mientras que la desagregación del destino depende totalmente de la pregunta usada. Justamente lo contrario a lo que acontece en la migración. De esta forma, en censos de derecho es posible registrar todos los flujos con su origen a escala de manzana (de dirección en casos extremos de sofisticación, como se explicará más adelante), pero el destino solo a la escala de la desagregación usada en la pregunta, normalmente División Administrativa Menor<sup>139</sup> (municipio, distrito, partido, parroquia, comuna, etc., dependiendo del país) o municipio, que no suele ser lo suficientemente detallada y precisa para decisiones de transporte y vialidad.

---

<sup>139</sup> También conocida por su sigla: DAME.

### 3. Recomendaciones internacionales

Los manuales de censos de las Naciones Unidas han incluido este tópico de forma oficial al menos desde su primera revisión (Naciones Unidas, 1998)<sup>140</sup>. En la última revisión (Naciones Unidas, 2007) se incluye el punto 7.8 que se expone en el recuadro 1.

De su inspección puede concluirse que:

- Se mide la movilidad cotidiana de personas (empleadas, en particular) y por, lo mismo, la consulta debiera efectuarse a ese nivel.
- Solo se refiere al lugar de trabajo remunerado (empleo), por ende, otras modalidades sin pago (familiar no remunerado, actividades económicas de subsistencia) y todos los otros tipos de movilidad cotidiana —por ejemplo tareas de cuidado, de voluntariado, de esparcimiento, de compras, de salud, etc.— quedan al margen de los principios y sugerencias estándares oficiales.
- No se considera a todos quienes no tienen empleo en el momento del censo, aunque hayan estado empleados previamente.
- Es imprescindible fijar desde el inicio al “trabajo principal” como el referente de la consulta, lo que obliga a seguir la definición estándar censal de trabajo principal<sup>141</sup>.
- La estructura de alternativas que permite la primera distinción entre movilidades cotidianas para trabajar opera con tres opciones base: 1) trabaja en la casa, en cuyo caso no hay movilidad cotidiana para trabajar; 2) personas con un lugar fijo en que desempeñan su trabajo principal fuera de su casa, incluyendo a quienes tienen un trabajo móvil pero cuentan con una base a la cual se trasladan todos los días (taxistas o conductores que inician y concluyen su faena en terminales, personal de aviones, barcos y trenes); y 3) personas que no tienen un lugar fijo donde trabajan, porque su trabajo es “móvil” (vendedores viajero, camioneros, taxistas, vendedores ambulantes, recolectores ropavejeros-recicladores) o personas que no pueden reportar una dirección o localización (pescadores).
- La segunda opción de las tres anteriores puede subdividirse en al menos dos: en el mismo municipio o en otro municipio/país.
- Hay situaciones ambiguas como la de combinación de situaciones (cada vez más frecuente con la posibilidad de trabajar en compañías que permiten el trabajo on line desde la casa) o límites dudosos (por ejemplo, cuando el lugar de trabajo es adyacente al lugar de residencia), lo cual debe ser definido con precisión en los manuales, al menos teóricamente.
- Mientras más desagregado el destino, mayor utilidad de la pregunta. Por ello varios países, en general desarrollados, han consultado por la dirección del establecimiento, lo

<sup>140</sup> En la versión de 1980 de *Principles and Recommendations for Population and Housing Censuses*, Statistical Papers, United Nations, New York, 1980 series m no. 67, *st/esa/stat/ser.m/67*, este asunto se lista en una sección denominada “Topics included in the regional tables for the 1980 censuses but not by a majority of the regions”, y no se elabora más al respecto.

<sup>141</sup> “... *the main job is defined in the international standards as that with the longest hours usually worked even if the employed person was not at work in the reference period*” (United Nations, 2017).

que permite la localización precisa del destino. Para hacerlo se requiere de un listado de direcciones exhaustivo y actualizado que permita efectivamente llevar esa información a un mapa y así tener los flujos de origen- destino para cada persona como flujos de dirección a dirección<sup>142</sup>. Dado que los listados de direcciones han sido más bien infrecuentes en los países en desarrollo, en casi todos ellos se ha optado por usar una división administrativa (Naciones Unidas, 2017) sugiere "*village, suburb, or similar low level of geography*", pero esto requiere de un nomenclador idóneo que también suele estar ausente en los países de la región) típicamente la menor o más desagregada, como localización del trabajo principal. Desde luego, mientras más grande físicamente esta división, menor utilidad de la pregunta (caso típico: enormes municipios centrales de la metrópolis de Brasil).

- Además de la localización del lugar de trabajo se puede incluir otras consultas sobre los medios de transporte usados para el desplazamiento o el tiempo promedio de viaje, entre otras.
- Con la consulta también se pueden capturar algunas características (por ejemplo físicas) del lugar de trabajo, lo que, en todo caso, es irrelevante para este documento.

Una reflexión final sobre los estándares internacionales refiere al significativo efecto que está teniendo y tendrá el cambio tecnológico sobre este tema censal. Por una parte, están los impactos sustantivos sobre las modalidades de trabajo, pues la irrupción del teletrabajo y de las modalidades de trabajo en línea pueden cambiar significativamente la relación entre empleo y residencia. Para ponerlo de manera simple, empleados de empresas con una localización fija pueden dejar de ir regularmente a su oficina y trabajar la mayor parte del tiempo desde su casa, pero seguirán siendo empleados de la empresa y no trabajadores por cuenta propia.

Por otra parte, y tal vez más desafiante que lo anterior para las oficinas nacionales de estadística, está la explosión de mapas digitales que permiten trabajar a escala de direcciones. Censos con recolección electrónica (sean dispositivos o en línea) podrían considerar directamente estas aplicaciones para la respuesta a la consulta.

---

<sup>142</sup> Para el caso de los censos de derecho. En el caso de los censos de hecho para hacer esto último también debe registrarse la dirección de residencia habitual.

## Recuadro 1

## Estándares internacionales sobre consulta relativa al lugar de trabajo

## 7.8. Place of work

4.360. Two main topics related to the place of work of persons in employment are the type of workplace and its geographic location. The type of workplace refers to the nature of the place where the person performed his or her main job and distinguishes between the home and other workplaces, whether fixed or otherwise.

4.361. Three main categories, or a variation thereof necessitated by national circumstances, are recommended for classifying the type of workplace:

(a) Work at home. This category includes those who perform the tasks and duties of their main job from within the home, such as farmers who work and live on their farms, homeworkers, self-employed persons operating (work)shops or offices inside their own homes, and persons working and living at work camps.

(b) No fixed place of work. This category should be restricted to persons who, in performing the tasks and duties of their main job, travel in different areas and who do not report daily in person to a fixed address as a work base, for example, travelling salespersons, long-distance commercial vehicle drivers, seafarers, fishers and own-account taxi drivers. It also includes ambulant vendors, operators of street or market stalls that are removed at the end of the workday, construction workers working at different sites during the reference period and push-cart operators.

(c) With a fixed place of work outside the home. All other persons in employment should be included in this category, including persons who move around in their job but have a fixed-base location to which they report daily, such as bus and taxi drivers (with a base), train and airline staff, and operators of street and market stalls that are not removed at the end of each workday. This group may also include individuals who travel to work, on a regular basis, across the national border to a neighbouring country.

4.362. It is likely that for some jobs, performance is at more than one location (for example, at home some of the time or season and in a fixed location outside the home at other times) or the category cannot be clearly distinguished. One approach, in the case of the former, would be to select the place where the individual spends or spent a major part of his or her working time. Where the distinction between categories is blurred, as is the case for work done, for example, on a rented plot of land adjacent to one's home, it would be useful to identify borderline cases,

4.363. The geographic location of the place of work can provide useful information for planning when used together with information on place of residence. To this end, countries may collect, for employed persons with a fixed place of work outside the home, information on the location of the place of work (or the reporting place) during the reference period. The information collected should relate to the smallest civil division in which the job is performed, for example, in order to establish commuter flows from the place of residence to the place of work. Some countries investigating this topic in the population census have recorded the actual address of the place of work, allowing detailed tabulations and mapping of place of residence by geographic location of place of work. Information on actual address of the place of work can also be useful for industry coding (see paragraph 4.358) in countries where a business register has been developed that shows the industry code of each recorded establishment.

4.364. In some countries there may be concerns about the sensitivity of questions on the address of place of work owing to fears that there may be follow-up to a respondent's employer. In many developing countries, it may not be possible to gather information on actual address of place of work because street addresses do not exist, and for proxy responses, the address may not be known. In those situations, it would be useful to consider collecting information on the village, suburb, or similar low level of geography.

4.365. Additional questions may also be asked on the method of travel to work in order to produce statistics on travel-to-work patterns, valuable as basis for transportation planning.

Fuente: Naciones Unidas (2017, párs. 236-237).

#### 4. La experiencia regional<sup>143</sup>

En la década de 1990, ningún censo de la región incluyó consultas para captar la movilidad cotidiana al lugar de trabajo o estudio<sup>144</sup>. En los censos de la década de 2000, 6 países (el Brasil-Cuestionario ampliado, Chile, Colombia-cuestionario ampliado, El Salvador, México-cuestionario ampliado y Nicaragua) de los 19 que levantaron censo incluyeron alguna pregunta al respecto. Esta tendencia se ha consolidado en la década de 2010, porque 10 países de los 17 que han levantado o están levantando el censo, han incluido al menos una pregunta sobre el tema (el Brasil-cuestionario ampliado, Costa Rica, Cuba, el Ecuador, Guatemala, Honduras, México-cuestionario ampliado, el Paraguay, el Perú y el Uruguay).

El capítulo final contiene una síntesis de las preguntas que fueron utilizadas en los censos de la región de la década de 2000 y 2010 (véanse los cuadros 6 al 9). Se puede concluir que:

- i) En la década de 2000 ningún país siguió estrictamente los estándares internacionales y todos asimilaron la consulta al formato estándar de la migración, esto es; distinguiendo entre lugar de trabajo (o estudio) en el mismo municipio o en otro municipio. Naturalmente, esta manera de consulta conlleva la categorización errada de “no móvil” para personas que sí se desplazan dentro del municipio, error que se agrava mientras más grande sea el municipio.
- ii) En la década de 2000, tres países consultaron por lugar de trabajo y lugar de estudio (dos de ellos, el Brasil y Chile, en la misma pregunta, y el tercero, Colombia, en consultas separadas), lo que supone filtros previos para segmentar adecuadamente las respuestas (la movilidad cotidiana para trabajar aplica solo para quienes tienen empleo, la movilidad cotidiana para estudiar solo a quienes son estudiantes exclusivos).
- iii) En la década de 2000, solo Colombia hizo preguntas adicionales al lugar de trabajo (o estudio), a saber; ¿Cuánto tiempo, en minutos, gasta normalmente en el recorrido de ida a su sitio de trabajo? y ¿cuánto tiempo, en minutos, gasta normalmente en el recorrido de ida a la institución (educativa)?
- iv) En la década de 2010 varios países modificaron la pregunta para alinearla con los estándares internacionales, en particular el Brasil, Costa Rica y el Uruguay incluyeron la opción “en la casa” (o similar) además de las categorías “en este municipio” y “en otro municipio”. Con todo, en la mayoría sigue operando la formulación típica de la migración (es decir, “en este municipio” y “en otro municipio”, y en algunos casos (Cuba, Honduras) se excluye la categoría “en otro país”.
- v) En la década de 2010 ningún país realizó la consulta sobre “lugar de trabajo o estudio”; los que lo habían hecho en la década de 2000 la dividieron y las reubicaron bajo módulo distintos (trabajo y educación, respectivamente).
- vi) En la década de 2010 varios países preguntaron por lugar de estudio de manera adicional a lugar de trabajo (el Brasil, Ecuador, Guatemala, el Perú y el Uruguay).

<sup>143</sup> Este capítulo, y en general el texto completo, refiere a los 20 países que la CEPAL incluye dentro de “América Latina” y excluye a los países anglo/holandés parlantes del continente y del Caribe. Ahora bien, los excluye en el sentido que no examina su experiencia censal porque estos países tienen su propio espacio para hacerlo (CARICOM y oficina subregional de la CEPAL en Puerto España), y porque sus especificidades territoriales e institucionales a veces dificultan la comparación con los 20 países de América Latina. Pero eso no significa que se le invisibilice o ignore, de hecho, en algunos casos se exponen experiencias censales del Caribe anglo/holandés parlante, que pueden ser útiles para el debate.

<sup>144</sup> Cabe mencionar que al menos el Brasil incluyó preguntas sobre este tema en censos del siglo XX (el Brasil, 1980, por ejemplo).

- vii) En la década de 2010 un país (el Ecuador) consultó a escala de hogar (no recomendado por los estándares internacionales).
- viii) En la década de 2010, dos países (Guatemala y Honduras) consultaron por el lugar donde trabaja o trabajó, lo que se aparta del estándar internacional.
- ix) En la década de 2010 solo el Brasil hizo consultas adicionales, en particular; 1) ¿Cuánto tiempo habitualmente gasta para desplazarse de su casa hasta el trabajo?; y 2) ¿Retorna del trabajo a casa diariamente?
- x) En ambas décadas, ningún país consultó por dirección. La mayor desagregación del lugar de trabajo fue localidad, pero en la gran mayoría de los casos se usó el municipio<sup>145</sup>.
- xi) Varios países se alinean con el estándar internacional e incluyen una categoría para los trabajadores sin lugar fijo de trabajo. En la década de 2000 solo Nicaragua lo hizo con la inclusión de la categoría "varios municipios". En la década de 2010, hasta la fecha cuatro de diez países (el Brasil, Costa Rica, el Paraguay y el Uruguay lo hicieron, la mayor parte con una fórmula general similar a la usada por Nicaragua 2000, pero, en otros casos, con otra expresión; "no tiene distrito fijo" en Paraguay y "trabajo itinerante" en el Uruguay.
- xii) Con todo, cabe reiterar que la mayoría de los países de la región no se han alineado con el estándar internacional. Esto sucede porque usan las consultas sobre migración como modelo y por ello no incluyen la opción trabajo en casa y tampoco incluyen una opción para captar a los empleados sin un lugar de trabajo fijo. Ahora bien, mientras que el "trabajo en casa" finalmente termina incorporado en "trabajo en el mismo municipio o localidad", queda la duda sobre cómo se clasifica la población empleada sin lugar de trabajo fijo. Si bien esto puede estar descrito en los manuales de los censos respectivos, de todas maneras significa perder una parte de la población que el estándar internacional sugiere captar de forma separada.

## 5. Otras fuentes y su relación con el censo

La fuente más usada para la cuantificación y análisis de la movilidad cotidiana son las encuestas de origen y destino. Estas son operaciones muestrales masivas que capturan información sobre todos los desplazamientos cotidianos de las personas y otros antecedentes relevantes para la gestión y la inversión en transporte y movilidad de las ciudades. Por otro lado, también existen encuestas de hogares de cobertura nacional que han incorporado un módulo de movilidad cotidiana para trabajar. Es el caso de la encuesta CASEN en Chile, que además de consultar por lugar de trabajo desde 2009, incluyó nuevas preguntas sobre tiempo y medio de traslado en 2015. Esto amplía las fuentes para estimar la movilidad cotidiana para trabajar, pero aún así la representatividad muestral limita las estimaciones puntuales y definitivamente no habilita para matrices exhaustivas de movilidad cotidiana para trabajar, ni a escala nacional, ni a escala de ciudades (véase Herrera y Razmilic 2018). Incluso en países como Francia, que usa encuestas del tipo origen-destino para hacer seguimiento de la movilidad cotidiana, la realización de decenas de encuestas en ciudades no alcanza a cubrir a más del 60% de la población del país (Tebar, 2018).

---

<sup>145</sup> Esta afirmación, debe matizarse si se incluyen los países del Caribe anglo/holandés parlantes. En efecto, en algunos de ellos sí se consultó a esta escala, por ejemplo, Antigua y Barbuda.

Los módulos censales no pueden competir con estas encuestas, que capturan mucha más información relevante para las decisiones de políticas públicas. Tanto módulos censales como encuestas deben verse como complementarios, sobre todo para validar las grandes tendencias de la movilidad por razones laborales o de estudio que detectan estas encuestas y que, por la incertidumbre muestral, siempre pueden tener margen de error. No obstante, los módulos censales sí pueden verse como sustitutos de hecho (aunque ciertamente muy parciales) de estas encuestas, en todos los ámbitos territoriales que no se levantan, porque casi sin excepción las encuestas de origen y destino se levantan para ciudades específicas.

Ahora bien, hay otras fuentes para medir la movilidad cotidiana, en particular los registros de pasajeros de transporte público o los dispositivos de medición de flujos vehiculares. Por razones sustantivas obvias —imposibilidad de diferenciar tipos de viajes, por ejemplo captar específicamente los viajes cotidianos al trabajo— estas fuentes tienen limitaciones severas. Las nuevas tecnologías y en particular el denominado *big data* han modificado aquella situación y ahora es posible pensar en sistemas de almacenamiento de datos en línea sobre desplazamientos sea de personas (en particular mediante el seguimiento de teléfonos celulares) o de medios de transportes (contabilización de pasajeros incluyendo entradas y salidas durante el trayecto). De hecho, hay experiencia de uso de la tecnología para seguir (*track*) los dispositivos móviles. Algunas de estas experiencias son usando voluntarios (Palmer y otros, 2013) y otros aprovechando señales de los dispositivos y que pueden ser captadas mediante diferentes mecanismos sin consentimiento del portador (Blumenstock, 2012) y, por esa vía, estimar desplazamientos cotidianos o migraciones de las personas. Aunque todavía hay mucho debate respecto del aporte actual de tales fuentes (Dijstelbloem, 2017), no hay duda de que tienen una enorme proyección.

## **6. Potencialidades y usos de la información censal sobre movilidad cotidiana**

En un documento de 2009<sup>146</sup> ya se reseñó un conjunto de potencialidades de la información censal captada con censos, lo que se toma como antecedente conocido en este texto para evitar reiteraciones. A continuación, se exponen algunos usos dados a esta información en países de la región, sea para propósitos públicos, académicos o privados.

Cabe consignar que parte importante de sus usos descansa en el cálculo de matrices origen-destino de movilidad cotidiana, cuyo nivel de desagregación —tal como acontece con las matrices de migración interna— dependerá de la escala usada en la consulta. Con estas matrices se pueden calcular indicadores de movilidad diaria para los territorios. Estos indicadores difieren de los estándares de migración, sobre todo en lo que atañe a la intensidad, porque el denominador relevante no es la población media sino otra población, sea la población residente en cada territorio o la población “no móvil” (en este caso la que no sale del territorio para trabajar) de cada territorio. Cualquiera sea el caso, a diferencia de los indicadores estándares de migración, ampliamente conocidos en la literatura demográfica (CELADE-PROLAP, 1997 y 1998; López-Vega, 2007; Bell, y Muhidin, 2009; White, 2016), estos indicadores están menos estandarizados y eso implica un desafío metodológico a futuro. Con estas matrices se pueden elaborar mapas de flujos tan detallados como la escala usada en las preguntas. Si los datos se recogen a escala de direcciones en el caso de la residencia habitual (lo que es directo en los censos de derecho, no así en los censos de hecho) los

---

<sup>146</sup> Jimenez, M. (2009), “Potencialidades de la medición de la movilidad cotidiana a través de los censos”.

mapas pueden “individualizarse”, esto es cada individuo ser representado en él, lo que es muy poderoso como base de información, pero más complejo en términos de representación (aunque la tecnología actual facilita su representación, manipulación y explotación).

Pasando a usos concretos el más extendido en el ámbito público ha sido la delimitación de áreas metropolitanas. Un estudio reciente en México replica un ejercicio realizado varios años atrás para definir “áreas metropolitanas” planteando que “la movilidad laboral intrametropolitana es fundamental para conocer la integración funcional y económica en una unidad, y con ello, precisar los límites de las metrópolis (...) el indicador de commuters forma parte de los criterios de los países (para definir áreas metropolitanas) y hasta el momento no se consideran otras formas de movilidad (por estudios, consumo, etcétera)”. Luego, el estudio muestra el procedimiento usado en varios países (la Argentina, el Brasil, Canadá, Colombia, los Estados Unidos, el Japón, España) para realizar esta definición de áreas metropolitanas, concluyendo que en casi todos ellos un componente central es la movilidad por trabajo entre el núcleo de la ciudad (o mancha urbana continua) y otros territorios a su alrededor (localidades, pueblos, divisiones administrativas, etc.). Por ello, el estudio usa como criterio para definir las áreas metropolitanas de México a la integración funcional por lugar de trabajo, la cual se define como “al menos 15 por ciento de su población ocupada de 15 a 70 años residente trabaja en los municipios centrales de la zona metropolitana, o bien, 10 por ciento o más de la población que trabaja en el municipio reside en los municipios centrales de esta última” (SEDATU, CONAPO e INEGI, 2018).

Siempre en relación con las áreas metropolitanas, en otros países de la región hay definiciones políticas o legales de las mismas. Tal definición suele ser la agrupación de municipios y los criterios para unificarlos son más políticos que técnicos. Por ello, hay investigaciones dedicadas a evaluar el real grado de integración de estos municipios. Una de las variables clave para hacerlo es justamente la movilidad cotidiana para trabajar. En el caso del Brasil:

*O objetivo desse artigo é investigar o nível de integração dos municípios que compõem a Região Metropolitana de Belo Horizonte, tendo como base os fluxos de deslocamentos pendulares. Com informações extraídas dos microdados amostrais do Censo Demográfico 2010, a metodologia apresentada permitiu a proposição, para cada município da região, de um Índice de Integração Regional, derivado da razão de pendularidade interna, razão de conectividade pendular e razão de pendularidade nuclear. Em geral, os resultados indicaram sensíveis diferenças regionais no espaço metropolitano, o que permitiu destacar alguns níveis muito baixos de integração, especialmente para os casos dos municípios de Itatiaiuçu, Itaguara e Baldim (Lobo y otros, 2017).*

Por otra parte, esta información también ha sido ampliamente usada para estudiar los cambios metropolitanos, en materia de relaciones entre centro y periferia, diversificación social de la periferia, suburbanización y rururbanización, fragmentación/dispersión/reticulación metropolitana y evolución de las denominadas “zonas dormitorio”:

*No sentido inverso, os conhecidos como “dormitórios” destinam importantes parcelas de seus residentes para outros municípios, mas também recebem ocupados residentes em outros lugares. Esse intenso deslocamento populacional —que independe de função, distância e volume— pode estar indicando uma tendência segundo a qual tanto a compensação e a complementaridade do mercado de trabalho, por um lado, quanto a*

*seletividade, por outro, fazem dos deslocamentos pendulares um importante fator no processo de estruturação do espaço urbano metropolitano (Aranha, 2005).*

En México, esta información se ha usado para actualizar y detallar la descripción de la movilidad cotidiana entre municipios (sobre todo en áreas metropolitanas), estados (la Zona Metropolitana de Ciudad de México juega un papel central por ser “tri-estatal”) y países (en particular la conmutación diaria en la frontera norte, aunque en la frontera sur también existe)<sup>147</sup>.

En estudios comparados de países de la región con países de otras regiones del mundo, se ha planteado que: “La movilidad cotidiana por razón de trabajo es, desde hace tiempo, reconocida como una variable fundamental para el análisis de la organización del territorio y de los sistemas urbanos a escala intermedia” y los datos censales sobre la materia han sido usados para “identificar jerarquías y dependencias urbanas; en segundo, para reconocer y delimitar áreas metropolitanas” (Susino y Martínez-Reséndiz, 2010).

Por otro lado, saliendo de las ciudades, la información censal sobre movilidad cotidiana ha permitido indagar en temas emergentes que hasta hace poco parecían desligados de la movilidad cotidiana. Es el caso del desarrollo regional, en particular del efecto que puede tener el aumento de mano de obra que trabaja en la semana o por turnos en regiones dinámicas típicamente extractivas, pero que mantiene residencia fuera de ella y, por tanto, realiza el grueso de su consumo, gasto e inversión fuera de ella:

La distancia creciente entre el lugar de residencia y el de trabajo ha dado lugar a flujos de conmutación entre regiones cuyo impacto en las economías locales ha sido poco estudiado hasta ahora. En este artículo se analiza la magnitud de este fenómeno en Chile y se estima su impacto en el bienestar de la economía de Antofagasta, una región chilena caracterizada por recibir una gran cantidad de trabajadores que viven en otras regiones. Los resultados, obtenidos a partir de un modelo insumo-producto extendido, muestran que los efectos indirectos de este tipo de conmutación en la demanda regional tienen una incidencia negativa y significativa en la generación de ingresos y la creación de empleo en las regiones que solo son atractivas para trabajar (Aroca y Atienza, 2008).

## **7. La información censal: resultados, hallazgos básicos y cautelas**

Evaluar la calidad de esta información no tiene procedimientos específicos. Como en general no hay fuentes alternativas, validaciones externas son inviables. Con todo, en algunas ciudades, la existencia de encuestas de origen y destino podrían ser usadas como evaluación externa (aunque como suele ocurrir, por la calidad de fuente superior del censo, eventuales discrepancias serían más bien un cuestionamiento para la encuesta). Por otra parte, hay un conocimiento acumulado, apoyado en evidencia de fuentes como los controles de pasajeros o flujos vehiculares, que son indicativos de algunos flujos incuestionables (como los que se dirigen hacia las zonas de la ciudad que concentran el empleo) que debieran ser captados por el censo.

---

<sup>147</sup> Ver, por ejemplo, López-Vega (2018), Movilidad espacial de la población en México. Una vía para su interpretación: “A través de las muestras de los censos de población y vivienda de 2000 y 2010, y con la Encuesta Intercensal de 2015 se cuenta ahora en México con estimaciones estadísticas que dan cuenta de la proporción de la población ocupada que cotidianamente para laborar se traslada rebasando los límites administrativos del municipio o la entidad en la que vive, e incluso de aquellos que, habitando en las entidades fronterizas —principal pero no únicamente— del norte del país, son trabajadores internacionales fronterizos en su ir y venir a Estados Unidos de América. Las estimaciones de 2000, 2010 y 2015, muestran que la movilidad espacial por motivos de trabajo es más intensa en los espacios metropolitanos”.

Debido a lo anterior, los indicadores de calidad más usados tienen que ver con la no respuesta, respuesta insuficiente o respuestas mal clasificadas y estos varían ampliamente entre países. Por ejemplo, en el Brasil 2000 toda la población responde (porque se incluye la categoría "no trabaja ni estudia") y el único "error" son casi 25 mil casos (0,01% del total) que declaran desplazamiento cotidiano para trabajar o estudiar, pero no identifican el municipio donde queda su lugar de trabajo o estudio. En Chile en 2002, en cambio, más de la mitad de la población no responde (porque se excluye la categoría no trabaja ni estudia, ya que estas personas por definición no podían tener desplazamiento cotidianos para trabajar o estudiar) y un 8,5% de quienes responden ignoran el municipio donde trabajan o estudian. En México en 2010, el 2,1% del universo de la pregunta no identifica el Estado en que trabaja y el 4,1% no logra identificar adecuadamente el municipio en que trabaja. En el Uruguay este porcentaje alcanza 6,2% en 2011 (véase el cuadro 1). Ahora bien, resulta muy llamativo que en varios países no se registren caso de ignorados en esta pregunta que, en principio, pareciera más bien compleja de responder y, en tal sentido, con riesgos de no respuesta. No es claro a qué se debieron tan excepcionales e inesperados resultados.

Por otra parte, los resultados obtenidos en los censos de la región validan ampliamente la inclusión de esta pregunta, porque en todos los países se constata la movilidad cotidiana para trabajar en desplazamientos masivos. Ahora bien, comparaciones entre países no proceden por la misma razón que no proceden en el caso de la intensidad de la migración (Bell y Mehudin, 2009): pese a que la escala geográfica usada para medir el desplazamiento ha sido en general la misma (División Administrativa Menor-DAME), las diferencias de tamaño entre las DAME distorsionan marcadamente la captación de esta movilidad.

El caso más elocuente es el del Brasil, que pese a ser altamente urbanizado y "metropolizado" registra una movilidad cotidiana laboral/estudio muy inferior a Chile (que tiene similares características de urbanización y metropolización); 6,6% de la población de referencia trabaja/estudia en un municipio diferente al de residencia en el Brasil 2000 (incluye a quienes trabajan en otro país) y, en 2010, un 13% de la población de referencia trabaja en otro u otros municipios del país o en otro país. En cambio, en Chile en 2002; en torno al 40% de la población que trabaja lo hace en un municipio diferente al de residencia (incluye a quienes trabajan en otro país)<sup>148</sup>. La causa más probable para tan diferentes niveles es el mayor tamaño de los municipios centrales de las áreas metropolitanas en el Brasil, lo que hace que mucha movilidad cotidiana para trabajar sea intramunicipal. En este sentido, la mejor alternativa para tener una comparación base es seguir el estándar internacional y diferenciar entre quienes trabajan en la casa y quienes trabajan fuera de la casa pero en el mismo municipio. Ante la falta de esta pregunta, la única manera de comparar países sería mediante indicadores independiente de la escala, como la K de Courgeau (Bell y Muhidin, 2009).

Los países que siguen el modelo de preguntas sobre migración suelen ofrecer sus microdatos con referencia directa al municipio de trabajo. Es decir, una frecuencia de la pregunta ¿en qué DAME trabaja? o ¿en qué DAME se encuentra su lugar de trabajo? proporcionará un listado de DAME con la cantidad de personas que declaran trabajar allí. Lo anterior mezcla a las personas que

---

<sup>148</sup> En Nicaragua (mucho menos urbanizado) el porcentaje era del orden de 10% en 2005 y Colombia casi lo mismo en 2005, y Cuba casi lo mismo en 2012. 22% en El Salvador en 2007. En Costa Rica 2011, más del 36% de la población de referencia declara trabajar en otro (otros) cantón (es). Solo 3.5% en Honduras 2013. Y 20% de la población relevante con respuesta en Uruguay 2011. Respecto de estos valores, cabe tener presente que, en el caso de los censos de hecho, son "impropios", pues provienen de una sola consulta cuando en estos censos son indispensables dos consultas para identificar a los trabajadores que trabajan en lugares diferentes a los que residen (lugar de residencia y lugar de trabajo).

residen allí y trabajan allí con las que vienen a trabajar allí desde otros municipios. Por ello, para identificar personas que se desplazan a otras DAME para trabajar es necesario obtener matrices de movilidad cotidiana o generar algoritmos que identifiquen a estas personas mediante la comparación entre DAME de residencia y DAME donde se localiza su trabajo principal.

Cualquiera sea el caso, la construcción de matrices de movilidad cotidiana para trabajar debe tener las mismas precauciones que la elaboración de las matrices de migración, y, normalmente, ello implica revisar muy bien la información base y generar nuevas variables idóneas para tal elaboración. En este sentido, cabe destacar que en los censos de hecho no se puede deducir la condición de “conmutante” usando solo la consulta sobre DAME en que trabaja o DAME en que queda el lugar de trabajo principal. En efecto, entre las personas que declaran trabajar en la misma casa o en la misma DAME hay transeúntes que están de paso en la casa que fueron censadas. Por ello, para identificar su real condición de movilidad cotidiana para trabajar, hay que cruzar los resultados de esta pregunta con la de residencia habitual, como se hace también para identificar migrantes internos.

Respecto de la omisión y la no respuesta, no siempre es obvio cual es la población base de las estimaciones, es decir a qué población se le hizo la consulta. En algunos casos, como el Brasil 2000, la pregunta se hizo a toda la población, pero es evidente que solo tiene sentido para quienes trabajan o estudian (en el censo del Brasil 2000 se hizo la pregunta mixta, es decir: “¿en qué lugar (Municipio/Estado/País) trabaja o estudia?”. Pero en el Brasil 2010 la pregunta se subdividió y —como sugieren las recomendaciones internacionales— se hizo una pregunta específica para el lugar de trabajo. El caso es que sin que se deduzca de las instrucciones de filtros y flujos de la boleta, esta consulta parece haber sido hecha (o al menos validada para las bases de datos) solo a las personas que declararon algún tipo de respuesta en la pregunta sobre ingresos laborales (incluyendo la respuesta cero). Debido a lo anterior, no siempre es obvio o sencillo estimar la omisión de esta pregunta. En cambio, el porcentaje de ignorados puede obtenerse directamente sobre el total de personas que respondieron y en el cuadro 1 se presenta una síntesis que de manera genérica ya fue descrita en los primeros párrafos de esta sección.

Cuadro 1  
América Latina: porcentaje de no respuesta en la consulta sobre lugar de trabajo,  
censos de las décadas de 2000 y 2010

País	Década de 2000	Década de 2010
Brasil <sup>a</sup>	0,01	0,0
Chile	8,5	
Colombia <sup>a</sup>	2,2	
El Salvador	0,0	
México <sup>a</sup>	6,6 (Municipio)	4,2 (Municipio)
Nicaragua	0,0	
Costa Rica		0,0
Cuba		0,0
Ecuador		0,1
Guatemala		
Honduras		0,0
Perú		
Uruguay		6,2

Fuente: Elaboración propia con base en los censos de las décadas 2000 y 2010.

<sup>a</sup> Cuestionario ampliado, que se aplica a una muestra.

Ahora bien, solo para efectos de contar con algunos parámetros, en el cuadro 2 se presentan resultados básicos sobre movilidad cotidiana para todos los países que incluyeron una o más consultas sobre movilidad cotidiana en sus censos de 2000 y 2010. En los casos en que el país realizó las preguntas de movilidad por separado, se consideró sólo la pregunta sobre la movilidad para trabajar. En los casos donde se preguntó de manera conjunta solo se incluyeron a las personas con empleo y por ende se trata de la movilidad al lugar de trabajo. Las principales conclusiones son:

- i) La mayor parte de los ocupados trabajan en el mismo municipio en que residen.
- ii) Los mayores porcentajes de ocupados que trabajan en un municipio diferente al que residen se registra en Chile en 2002, con un 40,1%, seguido por Costa Rica 2011, con un 33%, y luego El Salvador 2007 con un 22%. El alto grado de metropolización de Chile y la importancia de las áreas metropolitanas intercomunales sin comunas dominantes es clave para el valor de ese país. Los tamaños pequeños de los municipios de Costa Rica y El Salvador son clave para sus altos niveles de conmutación, pues ninguno de los dos países destaca por su urbanización, metropolización y motorización. El valor del orden del 23% del Ecuador no es comparable porque se trata de una consulta a nivel de hogar.
- iii) El porcentaje de ocupados que declara trabajar en "varios municipios" es bajo, alcanzando un máximo de 4,4% en el Uruguay en 2011.
- iv) El porcentaje de ocupados que declara trabajar en "otro país" es muy bajo, alcanzando un máximo de 0,45% en Nicaragua 2005. Ni siquiera México, donde es conocida la movilidad diaria en la frontera norte, supera este valor (0,43% en 2000 y 0,33% en 2010); ahora bien, este resultado nacional puede cambiar a escala desagregada (justamente en el caso de la frontera norte de México, por ejemplo).
- v) El porcentaje de ocupados que declara trabajar en "su casa" es llamativamente alto en el Brasil 2010 (23,2% de los ocupados); en comparación, en el Uruguay en 2011 solo llega al 5,2%.
- vi) La tendencia de la movilidad cotidiana es al alza, aunque son solo dos países los que tienen evidencia para fundamentar esta conclusión (los dos más populosos). En el Brasil la movilidad cotidiana pasó del 9,1% en 2000 a 11,8% en 2010. En México, el porcentaje de trabajadores que labora en un municipio diferente al de su residencia creció de 16,7% en 2000 a 17,3% en 2010. Cabe destacar que este aumento de la movilidad cotidiana contrasta con la reducción de la intensidad de la migración interna y no es extensible a la movilidad cotidiana de otros países, que sigue siendo insignificante.
- vii) Algunos resultados sobre movilidad del polo y la periferia de ciudades seleccionadas muestran que el centro sigue siendo descollante en materia de concentración de empleo. Los cuadros 3 y 4 muestran el caso de tres delegaciones centrales de la Ciudad de México (Benito Juárez, Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo). El indicador clave, la relación entre población que trabaja y población que reside en estas delegaciones, es superior a 1,5 en todas ellas y para el conjunto supera el 2, es decir, la cantidad de personas que trabaja en el centro (3 delegaciones) duplica a la que reside allí, tanto según el censo de 2000 como el de 2010. En cambio, el indicador de porcentaje de población que vive y trabaja en estas delegaciones no es tan sobresaliente, lo que en parte se explica porque una fracción del orden del 40% de los "móviles" de cada delegación se dirige a una de las otras dos que conforman el centro (véase los cuadros 3 y 4). Cualquiera sea el caso, los datos sugieren que el elemento distintivo del centro no es tanto la retención de trabajadores, sino más bien el atractivo de trabajadores desde otras delegaciones y municipios de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM).

Cuadro 2  
América Latina: porcentaje de población ocupada según condición de movilidad cotidiana para trabajar, censos de las décadas de 2000 y de 2010

Década	País	Año censal	Porcentaje de personas que trabajan en su casa	Porcentaje de personas que trabajan en el mismo municipio de residencia (puede ser fuera o no de casa, dependiendo de la pregunta hecha)	Porcentaje de personas que trabajan en otro municipio del país	Porcentaje de personas que trabajan en varios municipios	Porcentaje de personas que trabajan en otro país
2000	Brasil <sup>a</sup>	2000	---	90,81	9,13	---	0,06
	Chile	2002	---	59,81 <sup>b</sup>	40,17	---	0,02
	Colombia <sup>a</sup>	2005	---	91,39	8,42	---	0,19
	El Salvador	2007	---	77,18	22,60	---	0,22
	México <sup>a</sup>	2000	---	82,82 <sup>b</sup>	16,75	---	0,43
	Nicaragua	2005	---	89,38	9,60	0,57	0,45
2010	Brasil <sup>a</sup>	2010	23,16	64,01	11,75	1,05	0,04
	Costa Rica	2011	9,79	54,02	32,99	2,99	0,22
	Cuba	2012	---	90,23	9,77	---	---
	Ecuador	2010	---	73,80	26,20	Pregunta a nivel de hogar. NO comparable y no recomendada	
	Guatemala	2018	ND	ND	ND	ND	ND
	Honduras	2013	---	96,46	3,54	---	---
	México <sup>a</sup>	2010	---	82,35 <sup>b</sup>	17,33	---	0,33
	Perú	2017	ND	ND	ND	ND	ND
	Uruguay	2011	5,21	75,47	14,59	4,40	0,34

Fuente: Elaboración propia con base en procesamientos especiales con Redatam de las bases de microdatos censales.

<sup>a</sup> Cuestionario ampliado, que se aplica a una muestra.

<sup>b</sup> Cifra corresponde a ambas categorías ya que no se desglosa en la pregunta correspondiente

Nota: el caso del Uruguay corresponde a población que trabaja en otra localidad. Cálculos especiales (a partir de matrices origen-destino) para países con censo de hecho (no se usa la variable directa "en este municipio", "en otro municipio", etc., de la base de datos para evitar clasificaciones erróneas en el caso de los transeúntes (personas censadas en un lugar diferente al de residencia).

Cuadro 3  
Delegaciones de la Ciudad de México: indicadores de movilidad cotidiana para trabajar, 2000

	Residencia empadronamiento	Personas que trabajan en el municipio	Residen y trabajan (diagonal no mig.)	Trabajan en otro país	Saldo de móviles	Relación entre residentes y trabajadores	Porcentaje de residentes que trabajan en la misma delegación
266. Azcapotzalco	168 783	243 014	88 756	81	74 231	1,44	52,6
267. Coyoacán	257 757	290 776	125 915	330	33 019	1,13	48,9
268. Cuajimalpa De Morelos	59 240	65 353	35 795	87	6 113	1,10	60,4
269. Gustavo A. Madero	450 773	420 594	251 564	402	-30 179	0,93	55,8
270. Iztacalco	158 883	152 864	70 701	95	-6 019	0,96	44,5
271. Iztapalapa	643 816	533 180	360 999	302	-110 636	0,83	56,1
272. La Magdalena Contreras	86 529	62 632	39 156	118	-23 897	0,72	45,3
273. Milpa Alta	34 078	29 072	19 005	45	-5 006	0,85	55,8
274. Álvaro Obregón	268 229	280 849	153 087	249	12 620	1,05	57,1
275. Tláhuac	103 852	73 492	47 274	35	-30 360	0,71	45,5
276. Tlalpan	227 575	243 839	125 950	327	16 264	1,07	55,3
277. Xochimilco	133 228	113 493	72 655	61	-19 735	0,85	54,5
278. Benito Juárez	163 597	275 218	81 538	174	111 621	1,68	49,8
279. Cuauhtémoc	220 789	591 970	140 430	138	371 181	2,68	63,6
280. Miguel Hidalgo	147 957	334 653	93 436	184	186 696	2,26	63,2
281. Venustiano Carranza	179 236	208 497	89 463	61	29 261	1,16	49,9
"Zona Central": BJ + Cua + MH	532 343	1 201 841	315 404	496	669 498	2,26	59,2
	Delegación de trabajo						
Delegación de residencia	278. Benito Juárez	279. Cuauhtémoc	280. Miguel Hidalgo	Trabajan en otro municipio	Trabajan en otro municipio de los tres centrales	Porcentaje de los que trabajan fuera del municipio pero en uno de los tres centrales	Porcentaje de los que residen en el centro y trabajan fuera de su municipio pero en uno del centro
278. Benito Juárez	81 538	24 809	11 807	82 059	36 616	44,6	
279. Cuauhtémoc	12 403	140 430	15 328	80 359	27 731	34,5	39,7
280. Miguel Hidalgo	5 321	16 395	93 436	54 521	21 716	39,8	
"Zona Central": BJ + Cua + MH				216 939	86 063		

Fuente: Elaboración propia con base en el censo de México de 2000.

Cuadro 4  
Delegaciones de la Ciudad de México: indicadores de movilidad cotidiana para trabajar, 2010

Delegaciones de la Ciudad de México	Residencia empadronamiento	Lugar de trabajo	Residen y trabajan en misma delegación	Saldo de móviles	Relación entre residentes y trabajadores	Porcentaje de residentes que trabajan en la misma delegación	
266. Azcapotzalco	171 759	200 888	89 637	29 129	1,17	52,2	
267. Coyoacán	263 942	324 057	141 599	60 115	1,23	53,6	
268. Cuajimalpa de Morelos	72 719	113 037	47 018	40 318	1,55	64,7	
269. Gustavo A. Madero	453 679	430 581	291 115	-23 098	0,95	64,2	
270. Iztacalco	159 745	152 450	78 369	-7 295	0,95	49,1	
271. Iztapalapa	723 560	627 943	454 872	-95 617	0,87	62,9	
272. La Magdalena Contreras	101 874	70 328	44 620	-31 546	0,69	43,8	
273. Milpa Alta	51 602	39 605	33 576	-11 997	0,77	65,1	
274. Álvaro Obregón	304 604	330 063	180 809	25 459	1,08	59,4	
275. Tláhuac	142 415	107 338	80 624	-35 077	0,75	56,6	
276. Tlalpan	270 015	291 143	159 929	21 128	1,08	59,2	
277. Xochimilco	159 729	124 544	86 139	-35 185	0,78	53,9	
278. Benito Juárez	192 355	299 889	95 626	107 534	1,56	49,7	
279. Cuauhtémoc	250 535	599 250	161 715	348 715	2,39	64,5	
280. Miguel Hidalgo	177 671	391 945	107 215	214 274	2,21	60,3	
281. Venustiano Carranza	186 775	226 161	99 756	39 386	1,21	53,4	
"Zona Central": BJ + Cua + MH	620 561	1 291 084	364 556	670 523	2,08	58,7	
Delegación de residencia	Delegación de trabajo			Trabajan en otro municipio	Trabajan en otro municipio de los tres centrales	Porcentaje de los que trabajan fuera del municipio pero en uno de los tres centrales	Porcentaje de los que residen en el centro y trabajan fuera de su municipio pero en uno del centro
	278. Benito Juárez	279. Cuauhtémoc	280. Miguel Hidalgo				
278. Benito Juárez	95 626	26 865	17 130	96 729	43 995	45,5	
279. Cuauhtémoc	13 687	161 715	19 943	88 820	33 630	37,9	41,6
280. Miguel Hidalgo	6 285	22 714	107 215	70 456	28 999	41,2	
"Zona Central": BJ + Cua + MH				256 005	106 624		

Fuente: Elaboración propia con base en el censo de México de 2010.

Por otro lado, una investigación reciente muestra las fuertes asociaciones entre la migración intrametropolitana y la movilidad pendular en el Brasil (véase el cuadro 5), lo que sugiere que los desplazamientos intrametropolitanos tienen propósitos residenciales y se dan en un marco de fuerte asincronía entre lugar de trabajo y lugar de residencia, pues no acercan la gente al municipio en que trabajan sino más bien la alejan de allí.

Cuadro 5

Ejemplo de uso de la consulta sobre movilidad cotidiana. Una investigación académica. Su vínculo con la migración y la estructura de las ciudades según "grandes zonas", el caso de Sao Paulo (en el marco de un análisis comparado de una decena de áreas metropolitanas del Brasil)

Município de Residência	Modalidade migratória	% da PIA Pendular		Total - PIA	
		2000	2010	2000	2010
Polo	Não migrante	1,3	3,7	6.911.060	8.228.985
	Intrametropolitano	11,2	18,3	31.103	25.386
	Intraestadual	1,7	10,3	62.779	45.958
	Interestadual	1,1	7,6	836.922	484.757
Subpolo	Não migrante	15,3	20,1	1.839.875	2.346.171
	Intrametropolitano	33,0	45,0	138.853	100.513
	Intraestadual	19,2	26,1	26.570	16.118
	Interestadual	17,5	27,1	363.098	200.715
Periferia Elitizada	Não migrante	8,9	16,0	284.943	427.139
	Intrametropolitano	29,0	43,7	35.992	36.250
	Intraestadual	15,9	20,6	6.270	5.859
	Interestadual	15,8	28,7	64.967	48.234
Periferia Tradicional Próxima	Não migrante	19,6	28,7	1.421.595	2.095.700
	Intrametropolitano	35,3	47,0	185.228	139.018
	Intraestadual	23,2	30,6	28.535	16.254
	Interestadual	25,1	36,2	396.372	216.558
Periferia Tradicional Distante	Não migrante	18,3	29,0	341.791	546.723
	Intrametropolitano	33,2	46,5	54.737	45.472
	Intraestadual	21,4	30,2	10.415	5.699
	Interestadual	24,8	37,9	115.056	60.118
Total	Não migrante	6,8	11,8	10.799.264	13.644.718
	Intrametropolitano	32,1	43,9	445.913	346.639
	Intraestadual	11,9	18,7	134.569	89.888
	Interestadual	11,9	20,4	1.776.416	1.010.383

Fuente: IBGE, Censos demográficos de 2000 y 2010. Elaboración NEPO/UNICAMP (Projeto Trajetórias).

## 8. Síntesis, conclusiones y desafíos

La movilidad residencial irrumpió como tema censal en la década de 2000, se consolidó durante la década de 2010 y con seguridad deberá ser incluida como tema prioritario en los censos de la década de 2020.

La mayoría de los países no se atiene a los estándares internacionales relativos a la pregunta por lugar de trabajo, los que deberían ser seguidos durante los censos de la década de 2020.

El seguimiento de estos estándares permitiría distinciones valiosas y además contar con un indicador de la movilidad cotidiana básico —aunque lejos de estar exento de debilidades— y

comparable entre países; tal como sería la proporción de personas que trabajan fuera de casa. Asimismo, permitiría evitar la consulta sobre lugar de trabajo o estudio que es confusa. Se podría mantener la categoría "lugar de estudio" de forma separada— aunque no hay recomendación internacional al respecto— pero sin las mismas categorías de "lugar de trabajo", porque la opción "en la casa" es marginal y confusa.

La mayoría de los países ha mantenido una sola pregunta sobre movilidad al lugar de trabajo en contraposición a la experiencia de países desarrollados que han tendido a expandir este módulo (ver a continuación la imagen 1, módulo de movilidad cotidiana de España, Gran Bretaña y los Estados Unidos).

La movilidad hacia el lugar de estudio carece de estándares internacionales, pero igualmente se ha consultado en varios países, lo que revela la importancia e interés que despierta. En tal sentido, conviene en primer lugar diferenciar entre ambas movilidades y evitar combinarlas en una sola pregunta, como fue frecuente en los censos de la década de 2000. Esta pregunta debiera dirigirse a toda la población que estudia, y por tanto debiese tener como filtro una pregunta sobre asistencia a establecimiento educativo y realizarse en el módulo de educación.

En directa relación con los dos puntos anteriores que promueven una ampliación de las consultas sobre movilidad cotidiana en los censos, cabría evaluar la pertinencia de captar otras movilidades rutinarias que atañen a un segmento importante y probablemente creciente de la población, tales como la movilidad por trabajo doméstico no remunerado (por ejemplo ir a dejar y buscar niños a la escuela), por cuidado (desplazamientos regulares para atender familiares dependientes o que requieren apoyo) o por salud propia (traslados regulares a centros de salud, gimnasios u otros de autocuidado). Ciertamente avanzar en tal dirección requeriría un trabajo previo adicional: precisar categorías como el trabajo doméstico no remunerado o el trabajo de cuidado y autocuidado, para su medición censal.

Los datos obtenidos sobre el tema en los censos de las rondas 2000 y 2010 han sido usados con propósitos de política pública e investigación, pero en menor grado que sus potencialidades.

La falta de indicadores y técnicas estándares para el uso de esta información parece ser un factor adverso para su aplicación, lo que debiese enfrentarse de forma técnica y colectiva aprovechando el aporte y la experiencia de todos los países de la región.

Las nuevas tecnologías abren enormes posibilidades para mejorar la captación de esta información y llevarla hacia límites insospechados, como trabajar a escala de dirección. Para implementar estos progresos tecnológicos deben considerarse las pruebas del caso, así como los riesgos que entraña. Con todo, vale la pena intentarlo por las debilidades para las políticas públicas que entraña la captación a escala de DAME, en particular en países con enormes DAME en el centro de las metrópolis.

Parece urgente replantearse la desagregación usada para captar el lugar de trabajo con el fin de hacerla a nivel de dirección o una desagregación mucho mayor a DAME.

### 9. Síntesis de las preguntas sobre movilidad cotidiana para trabajar y estudiar incluidas en los censos de las décadas de 2000 y 2010 de América Latina y ejemplos de países desarrollados

Imagen 1

Ejemplos de países desarrollados (Estados Unidos, 2000; Reino Unido, 2011; España, 2011) que incluyeron preguntas sobre movilidad cotidiana en la ronda de censos 2000 o 2010.

A. Estados Unidos: "long individual form", 2000

<p><b>24</b> At what location did you work LAST WEEK? If you worked at more than one location, print where you worked most last week.</p> <p><b>a. Address (Number and street name)</b></p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>(If the exact address is not known, give a description of the location such as the building name or the nearest street or intersection.)</p> <p><b>b. Name of city, town, or post office</b></p> <p>_____</p> <p><b>c. Is the work location inside the limits of that city or town?</b></p> <p><input type="checkbox"/> Yes</p> <p><input type="checkbox"/> No, outside the city/town limits</p> <p><b>d. Name of county</b></p> <p>_____</p> <p><b>e. Name of U.S. state or foreign country</b></p> <p>_____</p> <p><b>f. ZIP Code</b></p> <p>_____</p>	<p><b>25</b> a. How did you usually get to work LAST WEEK? If you usually used more than one method of transportation during the trip, mark <input checked="" type="checkbox"/> the box of the one used for most of the distance.</p> <table border="0"> <tr> <td><input type="checkbox"/> Car, truck, or van</td> <td><input type="checkbox"/> Motorcycle</td> </tr> <tr> <td><input type="checkbox"/> Bus or trolley bus</td> <td><input type="checkbox"/> Bicycle</td> </tr> <tr> <td><input type="checkbox"/> Streetcar or trolley car</td> <td><input type="checkbox"/> Walked</td> </tr> <tr> <td><input type="checkbox"/> Subway or elevated</td> <td><input type="checkbox"/> Worked at home → Skip to 29</td> </tr> <tr> <td><input type="checkbox"/> Railroad</td> <td><input type="checkbox"/> Other method</td> </tr> <tr> <td><input type="checkbox"/> Ferryboat</td> <td></td> </tr> <tr> <td><input type="checkbox"/> Taxicab</td> <td></td> </tr> </table> <p>→ If "Car, truck, or van" is marked in 25a, go to 25b. Otherwise, skip to 26a.</p> <p><b>b. How many people, including yourself, usually rode to work in the car, truck, or van LAST WEEK?</b></p> <table border="0"> <tr> <td><input type="checkbox"/> Drove alone</td> <td><input type="checkbox"/> 4 people</td> </tr> <tr> <td><input type="checkbox"/> 2 people</td> <td><input type="checkbox"/> 5 or 6 people</td> </tr> <tr> <td><input type="checkbox"/> 3 people</td> <td><input type="checkbox"/> 7 or more people</td> </tr> </table> <p><b>26</b> a. What time did you usually leave home to go to work LAST WEEK?</p> <p>_____ : _____ <input type="checkbox"/> a.m. <input type="checkbox"/> p.m.</p> <p><b>b. How many minutes did it usually take you to get from home to work LAST WEEK?</b></p> <p>Minutes</p>	<input type="checkbox"/> Car, truck, or van	<input type="checkbox"/> Motorcycle	<input type="checkbox"/> Bus or trolley bus	<input type="checkbox"/> Bicycle	<input type="checkbox"/> Streetcar or trolley car	<input type="checkbox"/> Walked	<input type="checkbox"/> Subway or elevated	<input type="checkbox"/> Worked at home → Skip to 29	<input type="checkbox"/> Railroad	<input type="checkbox"/> Other method	<input type="checkbox"/> Ferryboat		<input type="checkbox"/> Taxicab		<input type="checkbox"/> Drove alone	<input type="checkbox"/> 4 people	<input type="checkbox"/> 2 people	<input type="checkbox"/> 5 or 6 people	<input type="checkbox"/> 3 people	<input type="checkbox"/> 7 or more people
<input type="checkbox"/> Car, truck, or van	<input type="checkbox"/> Motorcycle																				
<input type="checkbox"/> Bus or trolley bus	<input type="checkbox"/> Bicycle																				
<input type="checkbox"/> Streetcar or trolley car	<input type="checkbox"/> Walked																				
<input type="checkbox"/> Subway or elevated	<input type="checkbox"/> Worked at home → Skip to 29																				
<input type="checkbox"/> Railroad	<input type="checkbox"/> Other method																				
<input type="checkbox"/> Ferryboat																					
<input type="checkbox"/> Taxicab																					
<input type="checkbox"/> Drove alone	<input type="checkbox"/> 4 people																				
<input type="checkbox"/> 2 people	<input type="checkbox"/> 5 or 6 people																				
<input type="checkbox"/> 3 people	<input type="checkbox"/> 7 or more people																				

Fuente: Cuestionario del censo de los Estados Unidos de 2000.

B. Reino Unido: "household form", 2011

**40** In your main job, what is the address of your workplace?

➤ If you work at or from home, on an offshore installation, or have no fixed workplace, tick one of the boxes below

➤ If you report to a depot, write in the depot address

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_ Postcode \_\_\_\_\_

**OR**

Mainly work at or from home

Offshore installation

No fixed place

---

**41** How do you usually travel to work?

➤ Tick one box only

➤ Tick the box for the longest part, by distance, of your usual journey to work

Work mainly at or from home

Underground, metro, light rail, tram

Train

Bus, minibus or coach

Taxi

Motorcycle, scooter or moped

Driving a car or van

Passenger in a car or van

Bicycle

On foot

Other

Fuente: Cuestionario del censo de Reino Unido de 2011.

C. España: cuestionario de hogar, censo de 2011

**19** ¿Dónde está su lugar de trabajo o de estudio?

*Si trabaja y estudia, le preguntamos por el sitio donde trabajó la semana pasada*

En el propio domicilio

En varios municipios (comercial, conductor...)

En este municipio

En otro municipio: \_\_\_\_\_

Provincia: \_\_\_\_\_

En otro país: \_\_\_\_\_

Código postal de su centro de trabajo o de estudios: \_\_\_\_\_

*Ya ha terminado el Cuestionario Individual de la Persona 1*

---

**20** ¿Cuántos viajes de ida y vuelta realiza normalmente cada día desde esta vivienda hasta el lugar de trabajo o estudio?

Ninguno (porque tiene una segunda residencia desde la que se desplaza a trabajar o estudiar)

Uno diario (es decir, uno de ida y otro de vuelta)

Dos o más diarios

*Ya ha terminado el Cuestionario Individual de la Persona 1*

---

**21** ¿Cómo va normalmente desde su casa hasta el lugar de trabajo o estudio?

*Si utiliza varios medios de transporte, marque los dos con los que cubre más distancia*

En coche o furgoneta como conductor

En coche o furgoneta como pasajero

En autobús, autocar, minibus

En metro

En moto

Andando

En tren

En bicicleta

Otros medios

---

**22** ¿Cuánto tiempo tarda normalmente desde su casa hasta el lugar de trabajo o estudio?

Menos de 10 minutos

Entre 10 y 19 minutos

Entre 20 y 29 minutos

Entre 30 y 44 minutos

Entre 45 y 59 minutos

Entre 1 hora y hora y media

Más de hora y media

Fuente: Cuestionario del censo de España de 2011.

Cuadro 6  
América Latina: preguntas sobre movilidad cotidiana para trabajar, censos de la ronda 2000

País	Año censal	Lugar donde trabaja			¿Cuánto tiempo tarda? (trabajo)		
		Pregunta	Universo	Ubicación	Pregunta	Universo	Ubicación
Brasil <sup>a</sup>	2000	¿En qué municipio y unidad federativa o país extranjero trabaja o estudia? 1. En este municipio 2. No trabaja ni estudia 3. Sigla de la UF[ ][ ] 4. Nombre del municipio o país extranjero ____	Toda la población	Módulo de migración, pregunta final	---	---	---
Chile	2002	¿Cuál es la comuna donde Ud. trabaja o estudia? En esta comuna En otra comuna Nombre de la comuna ____	Personas de 15 o más años	Módulo de actividad económica, pregunta final	---	---	---
Colombia <sup>a</sup>	2005	¿El sitio donde trabajó ... la semana pasada, está ubicado en: 1. En este municipio? 2. En otro municipio colombiano? Nombre del departamento ____ Nombre del municipio ____ 3. En otro país?	Personas de 5 o más años	Módulo de actividad económica, pregunta antepenúltima	¿Cuánto tiempo, en minutos, gasta ... normalmente en el recorrido de ida a su sitio de trabajo? [ ][ ]	Personas de 5 o más años	Módulo de actividad económica, pregunta antepenúltima
El Salvador	2007	¿En dónde está ubicado el negocio, empresa o lugar donde Ud. trabajó la semana anterior al inicio del censo? 1. En esta cabecera o cantón 2. En otro lugar del país Municipio ____ Departamento ____ 3. En otro país Nombre del país ____	Personas de 10 o más años	Módulo de actividad económica, pregunta final	---	---	---

País	Año censal	Lugar donde trabaja			¿Cuánto tiempo tarda? (trabajo)		
		Pregunta	Universo	Ubicación	Pregunta	Universo	Ubicación
México <sup>a</sup>	2000	¿En qué municipio (delegación) está el negocio, empresa o lugar donde trabajó (NOMBRE) la semana pasada? Aquí, en este municipio o delegación En otro municipio o delegación Anote el municipio o delegación____ ¿En qué estado (o país)? Aquí, en este estado En otro estado o país Anote el estado o país____	Personas de 12 o más años	Módulo de actividad económica, pregunta penúltima	---	---	---
Nicaragua	2005	El lugar de trabajo de [...], está ubicado en: 1. Este municipio 2. Otro municipio ¿Cuál municipio?____ ¿De qué departamento?____ 3. Varios municipios 4. Otro país____  _ _ _ _	Personas de 10 o más años	Módulo de actividad económica, pregunta #26	---	---	---

Fuente: Elaboración propia con base en los cuestionarios censales.

<sup>a</sup> Cuestionario ampliado, que se aplica a una muestra.

Cuadro 7  
América Latina: preguntas sobre movilidad cotidiana para trabajar, censos de la ronda 2010

País	Año censal	Lugar donde trabaja			¿Cuánto tiempo tarda? (trabajo)			Retorno del trabajo		
		Pregunta	Universo	Ubicación	Pregunta	Universo	Ubicación	Pregunta	Universo	Ubicación
Brasil <sup>a</sup>	2010	¿En qué municipio y unidad federativa o país extranjero trabaja? 1. En el domicilio 2. En el municipio, pero no en el domicilio 3. En otro municipio UF____ Municipio____ 4. En un país extranjero País extranjero____ 5. En más de un municipio o país	Personas de 10 o más años	Módulo de actividad económica, pregunta antepenúltima	¿Cuánto tiempo habitualmente gasta para desplazarse de su casa hasta el trabajo? 1. Hasta 5 minutos 2. De 6 minutos a media hora 3. Entre media hora y una hora 4. Entre una y dos horas 5. Más de dos horas	Personas de 10 o más años	Módulo de actividad económica, pregunta final	¿Retorna del trabajo a casa diariamente? ? 1. Sí 2.No	Personas de 10 o más años	Módulo de actividad económica, pregunta penúltima
Costa Rica	2011	¿El lugar donde trabaja [nombre] queda ... ... dentro o junto a esa vivienda? ... en este mismo cantón? ... otro cantón? ¿En cuál cantón? _____ ¿En cuál provincia? San José / Alajuela / Cartago / Heredia / Guanacaste / Puntarenas / Limón ... en varios cantones? ... en otro país?	Personas de 12 o más años	Módulo de actividad económica, pregunta final	---	---	---	---	---	---
Cuba	2012	¿En qué municipio Ud. trabaja? En este municipio En otro municipio o provincia Municipio____ Provincia____	Personas de 15 o más años	Módulo de actividad económica, pregunta antepenúltima	---	---	---	---	---	---

País	Año censal	Lugar donde trabaja			¿Cuánto tiempo tarda? (trabajo)			Retorno del trabajo		
		Pregunta	Universo	Ubicación	Pregunta	Universo	Ubicación	Pregunta	Universo	Ubicación
Ecuador	2010	¿Algún miembro de este hogar se traslada fuera de esta ciudad o parroquia rural para trabajar? 1. Sí -> ¿Cuántos? [__][__] 2. No ¿El trabajo que realiza o realizó (...) es o fue: 1. dentro del hogar? 2. fuera del hogar?	Todos los hogares Personas de 5 o más años	Módulo del hogar, pregunta antepenúltima Módulo de actividad económica, pregunta final	---	---	---	---	---	---
Guatemala	2018	¿En qué municipio y departamento o país trabaja o trabajó? Aquí En otro Mpio, Depto o país Mpio____ Depto____ País____	Personas de 7 o más años	Módulo de actividad económica, pregunta final	---	---	---	---	---	---
Honduras	2013	¿En qué municipio está ubicada la empresa, institución o lugar donde trabaja o trabajó (nombre) la última vez? A. ¿En este municipio? B. ¿En otro municipio del país? Municipio____ Departamento____	Personas de 5 o más años	Módulo de actividad económica, pregunta final	---	---	---	---	---	---
México <sup>a</sup>	2010	¿En qué municipio (delegación) está el negocio, empresa o lugar donde trabajó (NOMBRE) la semana pasada? Aquí, en este municipio (delegación) En otro municipio (delegación) Anote el municipio o delegación____ ¿En qué estado (o país)? Aquí, en este estado En otro estado o país Anote el estado o país____	Personas de 12 o más años	Módulo de actividad económica, pregunta penúltima	---	---	---	---	---	---

País	Año censal	Lugar donde trabaja			¿Cuánto tiempo tarda? (trabajo)			Retorno del trabajo		
		Pregunta	Universo	Ubicación	Pregunta	Universo	Ubicación	Pregunta	Universo	Ubicación
Paraguay	2012	¿El lugar donde trabaja ... [Nombre] ... queda ... 1. en este distrito? 2. en otro distrito del país? Distrito/Municipio____ Departamento____ 3. en otro país?/ País____ 4. No tiene distrito fijo	Personas de 10 o más años	Módulo de actividad económica, pregunta #28	---	---	---	---	---	---
Perú	2017	El lugar donde desempeña su trabajo, ¿está ubicado: 1. aquí, en este distrito? 2. en otro distrito? Distrito____ Provincia/País____	Personas de 5 o más años	Módulo de actividad económica, pregunta final	---	---	---	---	---	---
Uruguay	2011	¿Dónde realiza este trabajo? En esta vivienda En esta localidad o paraje (fuera de la vivienda) En otra localidad o paraje de este departamento <i>Nombre de la localidad o paraje</i> En otro departamento <i>Nombre del departamento</i> <i>Nombre de la localidad o paraje</i> En otro país <i>Nombre del país</i> Trabajo itinerante (en más de una localidad)	Personas de 12 o más años	Módulo de actividad económica, novena pregunta	---	---	---	---	---	---

Fuente: Elaboración propia con base en los cuestionarios censales.

<sup>a</sup> Cuestionario ampliado, que se aplica a una muestra.

Cuadro 8  
América Latina: preguntas sobre movilidad cotidiana para estudiar, censos de la ronda 2000

País	Año censal	Lugar donde estudia			¿Cuánto tiempo tarda? (estudio)		
		Pregunta	Universo	Ubicación	Pregunta	Universo	Ubicación
Brasil <sup>a</sup>	2000	¿En qué municipio y unidad federativa o país extranjero trabaja o estudia? 1. En este municipio 2. No trabaja ni estudia 3. Sigla de la UF[ ][ ] 4. Nombre del municipio o país extranjero ____	Toda la población	Módulo de migración, pregunta final	---	---	---
Chile	2002	¿Cuál es la comuna donde Ud. trabaja o estudia? En esta comuna En otra comuna Nombre de la comuna ____	Personas de 15 o más años	Módulo de actividad económica, pregunta final	---	---	---
Colombia <sup>a</sup>	2005	¿La institución a la que asiste ... está ubicada en: 1. En este municipio? 2. En otro municipio colombiano? Nombre del departamento ____ Nombre del municipio ____	Personas de 3 o más años	Módulo de educación, pregunta penúltima	¿Cuánto tiempo, en minutos, gasta ... normalmente en el recorrido de ida a la institución? [ ][ ][ ]	Personas de 3 o más años	Módulo de educación, pregunta penúltima
El Salvador	2007	---	---	---	---	---	---
México <sup>a</sup>	2000	---	---	---	---	---	---
Nicaragua	2005	---	---	---	---	---	---

Fuente: Elaboración propia con base en los cuestionarios censales.

<sup>a</sup> Cuestionario ampliado, que se aplica a una muestra.

Cuadro 9  
América Latina: preguntas sobre movilidad cotidiana para estudiar, censos de la ronda 2010

País	Año censal	Lugar donde estudia		
		Pregunta	Universo	Ubicación
Brasil <sup>a</sup>	2010	¿En qué municipio y unidad federativa o país extranjero asiste a la escuela (o guardería)? 1. En este municipio 2. En otro municipio UF _ _  Municipio____ 3. En un país extranjero País extranjero____	Toda la población	Módulo para todas las personas, pregunta final
Ecuador	2010	¿Algún miembro de este hogar se traslada fuera de esta ciudad o parroquia rural para estudiar? 1. Sí -> ¿Cuántos?  _ _  2. No	Todos los hogares	Módulo del hogar, pregunta penúltima
Guatemala	2018	¿En qué municipio y departamento o país estudia? Aquí En otro Mpio, Depto o país Mpio____ Depto____ País____	Personas de 4 o más años	Módulo de educación, pregunta penúltima
Perú	2017	La institución educativa o colegio, instituto superior o universidad a la que asiste, ¿está ubicada: 1. aquí, en este distrito? 2. en otro distrito? Distrito____ Provincia/País____	Personas de 3 o más años	Módulo de educación, pregunta final
Uruguay	2011	¿En qué localidad o paraje está ubicado el establecimiento de enseñanza al que asiste? En esta localidad o paraje En otra localidad de este departamento <i>Nombre de la localidad o paraje</i> En otro departamento <i>Nombre del departamento</i> <i>Nombre de la localidad o paraje</i> En otro país <i>Nombre del país</i> No corresponde (educación a distancia)	Personas de 4 o más años	Módulo de educación, tercera pregunta

Fuente: Elaboración propia con base en los cuestionarios censales.

<sup>a</sup> Cuestionario ampliado, que se aplica a una muestra.

## Bibliografía

- Aranha, V. (2005), "Mobilidade pendular na metrópole paulista", *São Paulo em perspectiva*, vol. 19. N° 4.
- Aroca, P. y M. Atienza (2008), "La conmutación regional en Chile y su impacto en la Región de Antofagasta", *Revista EURE* vol. 34(102), Santiago, [en línea] <https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612008000200006>.
- Bell, M. y M. Muhidin (2009), *Cross-National Comparisons of Internal Migration*, Human Development UNDP, Research Paper 2009/30.
- Blumenstock, J. (2012), "Inferring Patterns of Internal Migration from Mobile Phone Call Records: Evidence from Rwanda", *Technology and Development*, vol. 18 N°. 2, [en línea] [http://jblumenstock.com/files/papers/jblumenstock\\_itd2012\\_wp.pdf](http://jblumenstock.com/files/papers/jblumenstock_itd2012_wp.pdf).
- CELADE (Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía-División de Población de la CEPAL), PROLAP (Programa Latinoamericano de Actividades de Población) (1998), *Demografía II*, México, D.F., PROLAP, Universidad Nacional Autónoma de México.
- CELADE (Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía - División de Población de la CEPAL), PROLAP (Programa Latinoamericano de Actividades de Población) (1997), *Demografía I*, México, D.F., PROLAP, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Dijstelbloem, H. (2017), *Migration tracking is a mess*, [en línea] [www.nature.com/news/migration-tracking-is-a-mess-](http://www.nature.com/news/migration-tracking-is-a-mess-).
- Fusco W. y R Ojima (2016), *Nordeste do Brasil: interiorização do ensino superior e mobilidade pendular*, [en línea] [https://www.researchgate.net/publication/309477495\\_Nordeste\\_do\\_Brasil\\_interiorizacao\\_do\\_ensino\\_superior\\_e\\_mobilidade\\_pendular](https://www.researchgate.net/publication/309477495_Nordeste_do_Brasil_interiorizacao_do_ensino_superior_e_mobilidade_pendular).
- Herrera, A. y S. Razmilic (2018), "Movilidad urbana: Santiago no es Chile", *Centro de Estudios Públicos, Puntos de Referencia Edición online*, N° 475, enero, [en línea] [www.cepchile.cl](http://www.cepchile.cl).
- Jiménez, M. (2009), "Potencialidades de la medición de la movilidad cotidiana a través de los censos", *Notas de Población*, N° 88, [en línea] [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/12850/np88163185\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/12850/np88163185_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y).
- Lobo, C. y otros (2017), "Mobilidade pendular e a integração metropolitana: uma proposta metodológica para os municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte" *REBEP*, vol. 34, N°.2, Belo Horizonte.
- López-Vega (2016), *Movilidad espacial de la población en México. Una vía para su interpretación*, [en línea] <https://www.researchgate.net/publication/303376512>.
- Naciones Unidas (2017), *Principles and Recommendations for Population and Housing Censuses*. Rev. 3 ST/ESA/STAT/SER.M/67/Rev.3, New York, Department of Economic and Social Affairs, Statistics Division, [en línea] [https://unstats.un.org/unsd/demographic-social/Standards-and-Methods/files/Principles\\_and\\_Recommendations/Population-and-Housing-Censuses/Series\\_M67rev3-E.pdf](https://unstats.un.org/unsd/demographic-social/Standards-and-Methods/files/Principles_and_Recommendations/Population-and-Housing-Censuses/Series_M67rev3-E.pdf).
- \_\_\_\_\_ (2015), *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision (ST/ESA/SER.A/366)*, New York, Department of Economic and Social Affairs, Population Division.
- Palmer, J. y otros (2013), "New Approaches to Human Mobility: Using Mobile Phones for Demographic Research", *Demography*, vol. 50(3) [en línea] [www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3633623/pdf/nihms-425223.pdf](http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3633623/pdf/nihms-425223.pdf).
- Rodríguez, J. (2008), "Movilidad cotidiana, desigualdad social y segregación residencial en cuatro metrópolis de América Latina", *Revista EURE*, vol. 34, N° 103, Santiago.
- SEDATU (Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano), CONAPO (Consejo Nacional de Población) y INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2018), *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015*, [en línea] [http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/344506/1\\_Preliminares\\_hasta\\_V\\_correcciones\\_11\\_de\\_julio.pdf](http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/344506/1_Preliminares_hasta_V_correcciones_11_de_julio.pdf).

- Susino, J. y J. Martínez-Reséndiz (2010), "Movilidad cotidiana por trabajo en el análisis de la estructura territorial: Andalucía y centro de México", *Papeles de población*, vol. 16(66), [en línea] [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-74252010000400006&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-74252010000400006&lng=es&tlng=es) Recuperado en 18 de agosto de 2018.
- Tebar, M. (2018), "Monitoreo de la movilidad urbana en ciudades de América Latina y el Caribe", documento presentado la Segunda Conferencia de las ciudades de la CEPAL [en línea] <https://ciudades.cepal.org/2018/es/programa/sesion-6-monitoreo-de-la-movilidad-urbana-en-ciudades-de-america-latina-y-el-caribe>.
- White, M. (ed.) (2016), "International Handbook of Migration and Population Distribution", *International Handbooks of Population* 6, Springer, New York, DOI 10.1007/978-94-017-7282-2\_7.

## **B. La medición de los desplazamientos de las personas en México, en los censos de población y vivienda**

*Leonor Paz Gómez*<sup>149</sup>

### **1. Introducción**

Una manifestación elemental de la complejidad de la organización de la sociedad —y de su nivel de desarrollo— lo constituye la movilidad de los individuos que la conforman. Todos los días las personas se trasladan de un lugar a otro con el fin de realizar distintas actividades: ir a la escuela, asistir a sus lugares de trabajo, realizar compras, visitar al médico, hacer deporte o simplemente encontrarse con alguien. Estos desplazamientos espaciales de la población, que no implican un cambio de residencia, se conocen con el término de movilidad.

Este fenómeno que describe un conjunto de viajes cortos y repetitivos se denomina movilidad diaria o cotidiana y responde a distintas causas. Sus dimensiones en la actualidad están asociadas a los procesos de urbanización, caracterizados por una alta concentración de centros de trabajo, ubicación de zonas habitacionales en zonas periféricas, demarcaciones contiguas y cercanas con un número significativo de personas que acuden a la ciudad a trabajar o a realizar otro tipo de actividades, debido a que esta ofrece bienes y servicios que en sus lugares de residencia no disponen. Las dimensiones y problemáticas de este fenómeno hacen que su estudio sea un tema de interés creciente y que sea visto desde distintas perspectivas.

Una definición de movilidad cotidiana la aporta Casado Izquierdo, quien la define como el "conjunto de desplazamientos que suponen el retorno al lugar de pernocta habitual dentro de un mismo día" (Casado, 2008). En otras palabras, la movilidad cotidiana, significa realizar un movimiento de corta duración y con distintos propósitos por las personas, fundamentalmente del lugar de residencia hacia el lugar de trabajo, o al lugar de estudio. También se pueden encontrar otros motivos, tales como: acudir a los servicios médicos, realizar las compras o bien, ir a lugares de esparcimiento.

A su vez, Susino y Martínez-Reséndiz consideran a la movilidad de las personas como "una variable importante para entender la organización de los asentamientos de la población en un territorio" (Susino y Martínez-Roséndiz, 2010), de tal manera que resalta la importancia de que se

---

<sup>149</sup> Directora de Diseño Conceptual del Censo de Población y Vivienda, INEGI México.

capte información para conocer la movilidad cotidiana por motivos laborales, pues esta constituye un elemento fundamental para el análisis de la estructura territorial.

En México se han hecho estudios sobre la movilidad cotidiana de la fuerza de trabajo, a partir de la incorporación de la pregunta *Lugar de trabajo* en la muestra del Censo General de Población y Vivienda 2000, el Censo de Población y Vivienda 2005, el Censo de Población y Vivienda 2010 y la Encuesta Intercensal 2015. Esta información ha servido para la *Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México 2000, 2005, 2010 y 2015*.

Sobrino (2003), por ejemplo, elaboró el *Análisis de la conformación y delimitación de zonas metropolitanas a partir de la movilidad de la población ocupada*. Otro de los trabajos es el *Análisis de la dinámica del transporte de pasajeros en el Área Metropolitana de la Ciudad de México* (2005), realizado por Graizbord y Santillán (2005), mientras que Aguilar realizó el estudio de la *Articulación territorial y movilidad laboral en la periferia regional de la Ciudad de México*.

El objetivo de este trabajo es presentar la experiencia que se tiene en México sobre la generación de información estadística de la movilidad cotidiana de las personas, desde su residencia hacia el lugar de trabajo o estudio.

En la primera parte de este documento, se presenta la medición de la movilidad cotidiana en México, y su utilidad temática; posteriormente se muestran los resultados del censo de 2010 y de la Encuesta Intercensal 2015 (EIC 2015); finalmente se exponen los trabajos que se realizan rumbo al Censo de Población y Vivienda 2020.

## **2. La medición de la movilidad cotidiana en México**

En el censo del 2000 la temática como tal no existía, lo que estaba presente como una variable en el cuestionario censal era el Lugar de trabajo, que se incluyó en el bloque de Características económicas, captándose solo en el Cuestionario Ampliado. Se buscó identificar el lugar de trabajo de las personas que se trasladaban a realizar alguna actividad económica, con la intención de identificar los flujos laborales respecto de su lugar de residencia, ubicar los centros de trabajo y conocer las características de los mercados de trabajo. En este censo, la temática procuró adherirse a las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Para el censo de 2010 se captaron los movimientos cotidianos que realizaba la población por motivos laborales de su lugar de residencia a su lugar de trabajo; nuevamente, dentro del bloque de Características económicas, sin definirse el concepto de movilidad cotidiana y, al igual que en el censo anterior, solo se captó este dato en el cuestionario ampliado. El objetivo de obtener información de la variable Lugar de trabajo fue identificar a los municipios y entidades federativas expulsoras y receptoras de fuerza de trabajo. Con este propósito, se atendieron las recomendaciones de la OIT y de la XVI Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo de 1998.

Es hasta la EIC 2015 que se abordó y definió por primera vez el tema de movilidad cotidiana, entendida como los desplazamientos cortos diarios y cíclicos entre el lugar de residencia y el de trabajo o estudio, ya sea dentro de la misma unidad político-administrativa o hacia otra, dentro del país o fuera de este. (INEGI, 2015a)

El propósito en la EIC 2015 fue identificar los desplazamientos de la población de 12 y más años de edad de su lugar de residencia a su lugar de trabajo. Por primera vez se obtuvo información

sobre la población de 3 y más años de edad que asistía a la escuela o su lugar de estudio; incluyendo además el tiempo y medio de traslado.

El cuadro 1 resume por proyecto el tema bajo el cual se ha indagado la movilidad y las preguntas a través de las cuales se obtuvo la información.

Cuadro 1  
México: evolución de la movilidad cotidiana en los proyectos censales

Proyecto censal	Movilidad laboral			
	Año	Cuestionario	Temática	Pregunta(s)
XII Censo General de Población y Vivienda	2000	Ampliado	Características económicas	Lugar de trabajo
Censo de Población y Vivienda	2010	Ampliado	Características económicas	Lugar de trabajo
Encuesta Intercensal	2015	Único	Movilidad cotidiana	Municipio de trabajo Entidad o país de trabajo Tiempo de traslado al trabajo Medio de traslado al trabajo
Proyecto censal	Movilidad escolar			
	Año	Cuestionario	Temática	Pregunta(s)
XII Censo General de Población y Vivienda	2000		(No se captó)	
Censo de Población y Vivienda	2010		(No se captó)	
Encuesta Intercensal	2015	Único	Movilidad cotidiana	Municipio de asistencia escolar Entidad o país de asistencia escolar Tiempo de traslado a la escuela Medio de traslado a la escuela

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), México. Para 2000: INEGI. XII Censo General de Población y Vivienda 2000. Para 2010: INEGI. Censo de Población y Vivienda 2010. Para 2015: INEGI. Encuesta Intercensal 2015.

Por otra parte, en el Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial (CEMABE), efectuado en 2013 por la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), se indagó por primera vez el municipio y la entidad federativa donde vivían los alumnos y el personal que laboraba en las escuelas, con el propósito de relacionar esta información con el domicilio del centro escolar, y así identificar los desplazamientos que los alumnos, docentes y trabajadores administrativos realizan para llegar a este (SEP-INEGI, 2013).

Adicionalmente a los análisis basados en la información censal, existen encuestas que han servido para estudiar esta temática particularmente en zonas metropolitanas. Un caso es la Zona Metropolitana del Valle de México, donde los gobiernos del Estado de México y la Ciudad de México, junto con el INEGI, han realizado la Encuesta de Origen y Destino (EOD) para los años 1994, 2007 y 2017 con el objetivo de obtener información para estimar el número de viajes, los modos, tiempo y costo del transporte, así como el propósito por el que la persona realiza su desplazamiento. La información obtenida ha permitido planear la infraestructura vial, la relación

entre la estructura urbana y los desplazamientos y el análisis de vínculos entre las características sociodemográficas y la movilidad habitual, para responder a las necesidades de la población residente en estas zonas (INEGI, 2017).

Asimismo, el INEGI incorporó a partir del censo de 2010 —y posteriormente en la EIC 2015— dos proyectos sobre características del entorno urbano y de las localidades: El primero para el ámbito urbano con una temática que se centró en las condiciones de infraestructura, de las vialidades, la disponibilidad de mobiliario y la existencia de servicios urbanos que presentaban las localidades de 5 mil y más habitantes. Se consideraron variables como transporte colectivo, recubrimiento de la calle, alumbrado público, restricción del paso, entre otras (INEGI, 2010a y 2015c); mientras que el segundo proyecto abordó a las localidades menores de 5 mil habitantes. En el cuestionario se indagó sobre el tema del transporte público, compuesto de cinco variables con el fin de ofrecer información sobre la disponibilidad de este servicio hacia la cabecera municipal, así como algunas características acerca del tiempo de traslado, frecuencia de salidas y costo. La información permitió identificar las condiciones que limitaban la movilidad de la población y dificultaban el acceso a bienes y servicios en estas localidades. Los datos obtenidos, vinculados con la que presenta la Red Nacional de Caminos, ofreció mayores alcances para conocer la interacción social y económica de los habitantes con otras comunidades (INEGI, 2010a y 2015b).

Ambos proyectos estadísticos están asociados al censo de 2010 y a la EIC 2015 y cuentan con su propia metodología, instrumentos de captación y unidades de observación. Su levantamiento se realiza en las etapas del recorrido de reconocimiento.

### **3. Utilidad temática**

El recabar información sobre los desplazamientos de las personas para realizar sus actividades laborales y educativas permite:

- Relacionar esta movilidad con las características sociodemográficas como sexo y edad, entre otras.
- Identificar las unidades administrativas de dónde sale la población y a dónde llega, a fin de indagar respecto de las actividades que motiva a trasladarse con mayor frecuencia. Esta información, junto con el lugar de residencia, permite calcular la distancia de estos recorridos.
- Identificar el desplazamiento y sus características para la población de 3 y más años de edad que asiste a la escuela, desde su lugar de residencia hasta su lugar de estudio; y asimismo de las personas ocupadas de 12 y más años de edad a su lugar de trabajo.
- Establecer los tiempos promedio de traslado y el medio utilizado con el fin de obtener una valoración a nivel nacional sobre la problemática que enfrentan los distintos órdenes de gobierno. Lo anterior en relación a necesidades de infraestructura vial, vías de acceso, necesidad de fortalecer o de renovar los medios de transporte, entre otras.
- Los movimientos representan grandes costos gubernamentales y de particulares, por lo que se hace necesario contar con datos estadísticos nacionales de calidad sobre los desplazamientos a nivel municipal, estatal y nacional, y particularmente en las zonas metropolitanas.
- Los sistemas de transporte urbano enfrentan un doble desafío: hacer eficiente la movilidad y reducir las emisiones contaminantes, por lo que son necesarias estadísticas de calidad confiables que ayuden a identificar y evaluar los distintos aspectos requeridos para solucionar los problemas de movilidad de la población.

- Posibilita identificar la conectividad entre diversas zonas geográficas, las relaciones de centralidad y dependencia entre lo local y lo regional, así como definir y actualizar las zonas metropolitanas del país.

### Delimitación de Zonas Metropolitanas

Uno de los usos más significativos de la información sobre los desplazamientos cotidianos por motivos laborales ha sido su inclusión como criterio en la delimitación de zonas metropolitanas. En 2003 con base en los resultados definitivos y la cartografía del XII Censo General de Población y Vivienda 2000, se formuló una nueva propuesta de delimitación de zonas metropolitanas que —además de los criterios de tamaño y conurbación (unión física) entre localidades de dos o más municipios— incorporaba también criterios de integración funcional relacionados con los desplazamientos de la población ocupada entre los municipios de residencia y de trabajo, así como criterios sobre el carácter urbano de los municipios.

El ejercicio para la delimitación de Zonas Metropolitanas iniciado con la información del Censo 2000, ha tenido continuidad con el Conteo de Población y Vivienda 2005, el censo de 2010 y la Encuesta Intercensal 2015. En todos los casos se ha contado con el trabajo del grupo interinstitucional conformado por el Consejo Nacional de Población (CONAPO), el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), que participó en las tres primeras delimitaciones, y la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) en la más reciente.

El criterio que define la integración funcional se genera a partir del indicador Porcentaje de población ocupada de 15 a 70 años que se desplaza cotidianamente, el cual ha establecido como umbral el “15% o más de la población económicamente activa (PEA) ocupada residente que trabaja en los municipios centrales de la Zona Metropolitana” o “10% o más de la PEA que trabaja en el municipio reside en los municipios centrales” (SEDATU-CONAPO-INEGI, 2018).

En el cuadro 2 se presentan algunos indicadores de la conformación de zonas metropolitanas desde 1960 hasta 2015, que expresan cómo ha sido este proceso de metropolización.

Cuadro 2  
México: indicadores del proceso de metropolización, 1960-2015

Indicador	1960	1980	1990	2000	2005	2010	2015
Zonas metropolitanas	12	26	37	55	56	59	74
Delegaciones y municipios metropolitanos	64	131	155	309	345	367	417
Entidades federativas	14	20	26	29	29	29	32
Población total (millones)	9,0	26,1	31,5	51,5	57,9	63,8	75,1
Porcentaje de la población nacional	25,6	39,1	38,8	52,8	56,0	56,8	62,8

Fuente: Para 1960, Unikel, et al. (1978), El desarrollo urbano de México, El Colegio de México. Para 1980: Negrete y Salazar (1986), "Zonas metropolitanas en México", Estudios Demográficos y Urbanos, vol. I, núm. 1. Para 1990: Sobrino (1993), Gobierno y administración metropolitana y regional, INAP. Para 2000: SEDESOL, CONAPO e INEGI (2004), Delimitación de las zonas metropolitanas de México. Para 2005: SEDESOL, CONAPO e INEGI (2007), Delimitación de las zonas metropolitanas de México. Para 2010: SEDESOL, CONAPO e INEGI (2012), Delimitación de las zonas metropolitanas de México. Para 2015: SEDATU, CONAPO e INEGI (2018), Delimitación de las zonas metropolitanas de México.

Nota: Los datos no son estrictamente comparables.

Vale la pena mencionar que la metropolización de los centros urbanos precisa de políticas públicas específicas, diferentes en cada zona. En función de su importancia, el primer presupuesto para el financiamiento de obras se asignó en 2006, enteramente al Valle de México. Desde entonces, las reglas de operación para la asignación de recursos del Fondo Metropolitano que se emite cada año se basan en la delimitación de zonas metropolitanas.

### **Insumos para usuarios potenciales**

La información recabada en torno a esta temática constituye un acervo para dependencias gubernamentales, instituciones u organismos como:

- Los órganos de Gobierno de los tres poderes, Secretaría de la Función Pública (SFP), Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Ciudad de México (SEDUVI), Secretaría de Seguridad Pública (SSP), Secretaría de Movilidad de la Ciudad de México (SEMOVI), Secretaría de Obras y Servicios (SOBSE), Instituto Mexicano del Transporte (IMT), Centros de Transferencia Modal (CETRAM), entre otros;
- La Secretaría de Finanzas (SEFIN), Contraloría General y Oficialía Mayor de los gobiernos estatales y municipales darán seguimiento a la implementación de las acciones y al cumplimiento de los objetivos establecidos en el Programa Integral de Movilidad 2013-2018, y reportarán los resultados obtenidos con base en las metas e indicadores correspondientes;
- Instituciones educativas y de investigación como: El Colegio de México (COLMEX), la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), El Colegio de la Frontera Norte (COLEF), y otras universidades e institutos tecnológicos y politécnicos del país;
- Organismos internacionales: la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), ONU-Habitat, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (UNECE);
- Organismos no gubernamentales: Por ejemplo, el Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo (ITDP), Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO);
- Oficinas nacionales de estadística de otros países.

### **Planes y programas que ayudan a evaluar esta información:**

- Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible
- Programa Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) 2014-2018
- Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
- Programa Integral de Movilidad 2013-2018
- Ley de Movilidad del Distrito Federal 2014
- Programas integrales de movilidad cotidiana estatales y municipales (actualmente todas las entidades del país cuentan con un Plan Integral de Movilidad)

#### 4. Resultados sobre la movilidad cotidiana a partir del Censo de Población y Vivienda 2010 y de la Encuesta Intercensal 2015

La pregunta sobre el Lugar de trabajo utilizada en el Censo de Población y Vivienda 2010 primero indagó sobre el municipio dónde se ubica este y posteriormente por la entidad o país donde trabaja la persona. Al respecto, se consideraron dos condiciones: para las personas contratadas por empresas *outsourcing* o similares se registró el lugar dónde está ubicado el negocio, empresa o establecimiento; y para quienes trabajaron en distintos municipios se registró el lugar al que asistieron con mayor frecuencia.

Imagen 1

México: pregunta sobre lugar de trabajo, censo de 2010

34. MUNICIPIO, ENTIDAD O PAÍS DE TRABAJO

¿En qué municipio (delegación) está el negocio, empresa o lugar donde trabajó (NOMBRE) la semana pasada?

CIRCULE SOLO UN CÓDIGO O ANOTE EL MUNICIPIO (DELEGACIÓN), ESTADO O PAÍS

Aquí, en este municipio (delegación) ..... 1 PASE  
A  
35

En otro municipio (delegación)

---

ANOTE EL MUNICIPIO O DELEGACIÓN

¿En qué estado (o país)?

Aquí, en este estado..... 3

En otro estado o país

---

ANOTE EL ESTADO O PAÍS

Fuente: Cuestionario ampliado del censo de México de 2010.

Los resultados que ofreció este levantamiento permitieron detectar los nueve municipios o delegaciones receptoras de mano de obra que están en las zonas metropolitanas más grandes de México: Guadalajara, Monterrey, Estado de México y el entonces Distrito Federal, como se detalla en el cuadro 3.

En la EIC 2015 se preguntó sobre el lugar de trabajo y de estudio, y se indagó sobre el municipio o delegación dónde trabaja y/o estudia la persona y sobre el estado y país. Las opciones de respuesta se precodificaron para saber con exactitud si las personas trabajan y/o estudian en el mismo municipio o en otro, pero en el mismo estado u otro, o en otro país. Asimismo, las opciones "En otro municipio o delegación de este país" "En otro estado" y "En otro país" se dejaron abiertas, con el fin de registrar el nombre o la denominación con la que el informante responde, como se observa en la imagen 2.

Cuadro 3  
 México: municipios o delegaciones receptoras de mano de obra que están  
 en las zonas metropolitanas más grandes, 2010

Municipio o delegación	Residentes habituales	Ocupados no residentes	Porcentaje
Cuauhtémoc, D.F.	531 831	437 535	82,3
Miguel Hidalgo, D.F.	372 889	284 730	76,4
San Pedro Garza García, N.L.	122 659	67 809	55,3
Benito Juárez, D.F.	385 439	204 263	53,0
Monterrey, N.L.	1 135 550	268 389	23,6
Tlalnepantla de Baz, Méx.	664 225	138 837	20,9
Guadalajara, Jal.	1 495 189	273 925	18,3
Naucalpan de Juárez, Méx.	833 779	120 931	14,5
Ecatepec de Morelos, Méx.	1 656 107	82 466	5,0

Fuente: INEGI. Principales resultados del Censo de Población y Vivienda 2010.

Imagen 2  
 México: pregunta sobre lugar de trabajo y de estudio, Encuesta Intercensal 2015

18. MUNICIPIO DE ASISTENCIA ESCOLAR

**¿En qué municipio o delegación está la escuela donde estudia (NOMBRE)?**

CIRCULE UN CÓDIGO O ANOTE

Aquí, en este municipio o delegación..... 1 → FASE A 20

En otro municipio o delegación de este país

---

ANOTE EL MUNICIPIO O DELEGACIÓN

En otro país ..... 3

19. ENTIDAD O PAÍS DE ASISTENCIA ESCOLAR

**¿En qué estado o país?**

CIRCULE UN CÓDIGO O ANOTE

Aquí, en este estado..... 1

En otro estado

---

ANOTE EL ESTADO

En los Estados Unidos de América ..... 3

En otro país

---

ANOTE EL PAÍS

37. MUNICIPIO DE TRABAJO

**¿En qué municipio o delegación está el negocio, empresa o lugar donde trabajó (NOMBRE) la semana pasada?**

CIRCULE UN CÓDIGO O ANOTE

Aquí, en este municipio o delegación ..... 1 → FASE A 39

En otro municipio o delegación de este país

---

ANOTE EL MUNICIPIO O DELEGACIÓN

En otro país ..... 3

38. ENTIDAD O PAÍS DE TRABAJO

**¿En qué estado o país?**

CIRCULE UN CÓDIGO O ANOTE

Aquí, en este estado..... 1

En otro estado

---

ANOTE EL ESTADO

En los Estados Unidos de América ..... 3

En otro país

---

ANOTE EL PAÍS

Fuente: Cuestionario para viviendas particulares habitadas y población de la Encuesta Intercensal 2015.

En la pregunta de Entidad o país de asistencia escolar/trabajo se especifica la opción Estados Unidos de América, en consideración a su frecuencia.

Las preguntas sobre tiempo de traslado a la escuela/al trabajo tienen seis opciones de respuesta precodificadas, para registrar lo que les toma a las personas desplazarse de su residencia habitual al lugar donde laboran o estudian. En la pregunta acerca del lugar de trabajo se agregó la opción "No es posible determinarlo", ya que existen quienes no pueden dar la respuesta con exactitud, como los taxistas o repartidores de mercancías; y se agregó "No se traslada", por la población que trabaja y/o estudia en su vivienda.

La inclusión de estas preguntas y las siguientes, atiende también a las recomendaciones de la ONU (trabajo) y CEPAL (educación).

Para captar el medio de traslado al trabajo y/o estudio se diseñaron dos preguntas con siete opciones de respuesta precodificadas cada una: Camión, taxi, combi o colectivo; Metro, metrobús o tren ligero; Vehículo particular; Transporte escolar/laboral; Bicicleta; Caminando y; Otro, este último, como es obvio, para el tipo de transporte no contemplado en las opciones anteriores.

Imagen 3

México: preguntas sobre tiempo y medio de traslado a la escuela/al trabajo, Encuesta Intercensal 2015

<p>20. TIEMPO DE TRASLADO A LA ESCUELA</p> <p><b>¿Cuánto tiempo hace (NOMBRE) de aquí a su escuela?</b></p> <p>CIRCULE UN CÓDIGO</p> <p>Hasta 15 minutos ..... 1</p> <p>16 a 30 minutos ..... 2</p> <p>31 minutos a 1 hora ..... 3</p> <p>Más de 1 hora y hasta 2 ..... 4</p> <p>Más de 2 horas ..... 5</p> <p>No se traslada ..... 6 → PASE A 22</p>	<p>39. TIEMPO DE TRASLADO AL TRABAJO</p> <p><b>¿Cuánto tiempo hace (NOMBRE) de aquí a su trabajo?</b></p> <p>CIRCULE UN CÓDIGO</p> <p>Hasta 15 minutos ..... 1</p> <p>16 a 30 minutos ..... 2</p> <p>31 minutos a 1 hora ..... 3</p> <p>Más de 1 hora y hasta 2 ..... 4</p> <p>Más de 2 horas ..... 5</p> <p>No es posible determinarlo ..... 6</p> <p>No se traslada ..... 7 → PASE A 41</p>
<p>21. MEDIO DE TRASLADO A LA ESCUELA</p> <p><b>¿Cómo acostumbra (NOMBRE) ir de aquí a su escuela?</b></p> <p>CIRCULE HASTA TRES CÓDIGOS</p> <p>Camión, taxi, combi o colectivo ..... 1</p> <p>Metro, metrobús o tren ligero ..... 2</p> <p>Vehículo particular (automóvil, camioneta o motocicleta) ..... 3</p> <p>Transporte escolar ..... 4</p> <p>Bicicleta ..... 5</p> <p>Caminando ..... 6</p> <p>Otro ..... 7</p>	<p>40. MEDIO DE TRASLADO AL TRABAJO</p> <p><b>¿Cómo acostumbra (NOMBRE) ir de aquí a su trabajo?</b></p> <p>CIRCULE HASTA TRES CÓDIGOS</p> <p>Camión, taxi, combi o colectivo ..... 1</p> <p>Metro, metrobús o tren ligero ..... 2</p> <p>Vehículo particular (automóvil, camioneta o motocicleta) ..... 3</p> <p>Transporte laboral ..... 4</p> <p>Bicicleta ..... 5</p> <p>Caminando ..... 6</p> <p>Otro ..... 7</p>

Fuente: Cuestionario para viviendas particulares habitadas y población de la Encuesta Intercensal 2015.

A partir de los resultados de estas preguntas se detectaron a los municipios con mayor porcentaje de población que trabaja o estudia en otro municipio, entidad o país. En 2015 se conoció que, de los 34,4 millones de personas que asisten a la escuela, solo el 1,9% lo hacen en otra entidad o país, y el 8,9% van a un municipio diferente al de su residencia.

Respecto al tiempo promedio que emplea la población para llegar a su lugar de estudio, el 55,0% tarda hasta 15 minutos, el 26,5% de 16 a 30 minutos, el 9,7% de 31 minutos a 1 hora, el 3,0% más de 1 hora y hasta 2 horas, el 0,7% más de 2 horas y el 0,9% de las personas no se trasladan. El medio de traslado más utilizado para desplazarse fue Caminando con un 54,9%, Camión, taxi, combi o colectivo con el 25,6%, Vehículo particular el 17,5%, Transporte escolar 1,6%, Bicicleta el 1,5%, Metro, metrobús o tren ligero el 1,4% y Otro transporte el 0,4%.

En relación con los resultados de la movilidad cotidiana por trabajo, se identificó que de los 45,1 millones de personas ocupadas, 2,4 millones laboran en una entidad federativa o país diferente al de su residencia, esto es, el 5,3% del total; y 8,2 millones laboran en un municipio distinto al de su residencia, que representa el 18,2%. Al igual que en el año 2010, la población se desplaza a ocho municipios concentrados en zonas metropolitanas de las ciudades de Monterrey, Guadalajara y el Distrito Federal.

Los datos muestran que el 25,7% de la población que trabaja tarda en promedio hasta 15 minutos en desplazarse a su lugar de trabajo; al 28,2% le toma entre 16 y 30 minutos. Por otra parte, el 20,3% de 31 minutos a 1 hora, el 8,4% más de 1 hora y hasta 2 horas, el 2,5% más de 2 horas, para el 5,0% no es posible determinarlo y el 8,7% no se desplaza a laborar. El medio de traslado que más emplean las personas para llegar a su trabajo es el Camión, taxi, combi o colectivo con el 34,7%, en Vehículo particular el 27,7%, el 22,6% Caminando, el 6,9% en Transporte de personal, el 5,4% en Bicicleta, el 3,3% en Metro, metrobús o tren ligero y el 1,6% en Otro medio (INEGI, 2015a).

Estos datos evidencian los patrones de la movilidad del país, que bien pueden ser el reflejo de la expansión de la mancha urbana o la migración intrametropolitana, entre otros factores. Lo anterior, aunado a los desplazamientos desencadenados por la urbanización generada en el mercado laboral o por la búsqueda de oferta educativa, asociado a factores sociales y económicos, propicia la demanda de servicios, infraestructura, conectividad, vivienda, empleo, seguridad y medioambiente para mejorar el bienestar de la población.

## **5. Rumbo al censo de 2020**

### **a) Consulta Pública del Censo de Población y Vivienda 2020**

Como parte de los trabajos de planeación general del proyecto del censo 2020, del 21 de agosto al 30 de noviembre del 2017 se presentó y sometió a Consulta Pública la propuesta metodológica y conceptual del Censo de Población y Vivienda 2020. Esta obedece al mandato de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (LSNIEG, 2018) en México, promulgada en el 2008, que en su artículo 88 establece:

El Instituto deberá definir las metodologías que habrán de utilizarse en la realización de las Actividades Estadísticas y Geográficas, a través de Internet, antes de su implantación, a fin de recibir y, en su caso, atender las observaciones que se formulen al efecto. (pág. 28).

La consulta se llevó a cabo a través de dos vertientes:

- Una pública mediante Internet, como lo marca la Ley
- La otra, a través de reuniones a nivel central y estatal con usuarios de las principales instituciones públicas, académicas, privadas y de la sociedad civil

Asimismo, es importante señalar que para el planteamiento de la consulta se retomaron los principios y recomendaciones internacionales, con la finalidad de hacer posible la comparabilidad internacional.

Como resultado de este ejercicio, cabe resaltar que se recibieron 616 formatos únicos, que contenían en su conjunto 954 aportaciones, de las cuales 932 son propuestas (97,7%), 8 comentarios (0,8%) y 14 preguntas (1,5%). De las 932 propuestas, 886 aludieron al contenido temático y sólo 46 se refieren a otros aspectos; y de las 886 relativas a contenido temático 8 (9%) corresponden al tema de Movilidad cotidiana, planteando como principales solicitudes las siguientes:

- Continuidad del tema, pero en el cuestionario básico
- Desagregar la información de traslado a nivel localidad
- Obtener la dirección donde labora la persona y localizarla en el marco geoestadístico
- Incorporar reactivos que permitan conocer la dinámica de los hogares en cuanto al acceso y uso de medios de transporte
- Identificar el uso del principal medio de transporte
- Indagar cómo se desplaza la persona de la vivienda a la estación del transporte público más cercana y el tiempo que emplea en este traslado
- Conocer el tiempo de traslado a la institución de salud más cercana a la vivienda

#### **b) Propuesta rumbo al Censo de Población y Vivienda 2020**

Para dar continuidad a la captación de información sobre movilidad cotidiana por motivos laborales y de estudio, en el Censo de Población y Vivienda 2020 se propone incluir el tema en el cuestionario ampliado, con las siguientes variables:

- Lugar de estudio (Municipio, Entidad Federativa y País)
- Condición y tiempo de traslado al lugar de estudio
- Modo o medio de traslado al lugar de estudio
- Lugar de trabajo (Municipio, Entidad Federativa y País)
- Condición y tiempo de traslado al trabajo
- Modo o medio de traslado al trabajo

Es importante mencionar que el PNDU establece como una de sus líneas de acción promover con autoridades locales estudios que permitan entender los procesos de crecimiento, expansión y patrones de movilidad de las ciudades (Gobierno de la República-SEDATU, 2014).

Distintas entidades federativas se han venido uniendo en lo que llaman el Pacto Nacional de Autoridades por la Movilidad a partir del cual se busca el desarrollo e implementación de los Planes

Integrales de Movilidad Urbana Sustentable (PIMUS), los cuales contemplan, entre otras cosas: invertir en la modernización y transformación del transporte público urbano de pasajeros (WRI México, 2018).

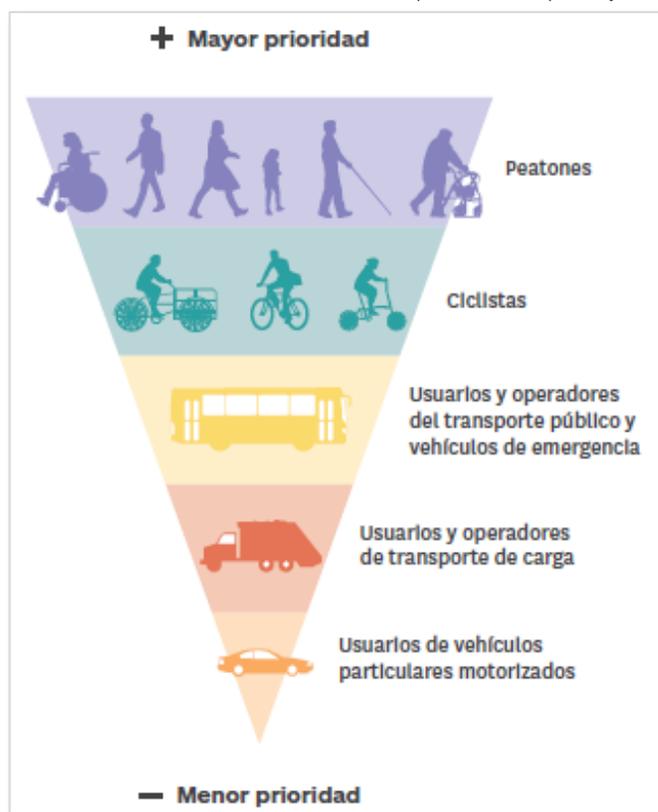
Para ello, se han tomado en cuenta las recomendaciones internacionales, los objetivos de la Agenda 2030, los indicadores propuestos en el Marco de indicadores mundiales para los Objetivos de Desarrollo Sostenible y metas de la Agenda 2030 (ONU, 2017).

*Indicador 11.2.1: Proporción de población que tiene acceso conveniente al transporte público, por sexo, edad y personas con discapacidad*

La nueva propuesta agrega el término "Modo de traslado", ya que en la EIC 2015 sólo se preguntó por el *Medio de traslado*. Por ello, para el 2020 se incluye el modo para especificar opciones que no usan medio alguno: caminar.

Por otra parte, de acuerdo con organismos nacionales e internacionales, y atendiendo a la Pirámide de Movilidad del Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo<sup>150</sup> (ITDP), se busca invertir la clasificación de la pregunta modo y medio de traslado al trabajo/a la escuela para el 2020, conforme a la imagen 4:

Imagen 4  
Pirámide de movilidad del Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo



Fuente: Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo (ITDP).

<sup>150</sup> El ITDP es un organismo internacional sin fines de lucro fundado en 1985, que promueve el transporte sustentable y equitativo a nivel global.

Actualmente se lleva a cabo la Prueba Piloto para el Censo de Población y Vivienda 2020, en la que está incluida una propuesta sobre la temática en cuestión, y se espera obtener y analizar los resultados para valorar la viabilidad de ésta, o en su caso, presentar y ajustar la propuesta o modificaciones a la misma.

## 6. Conclusiones

La captación de la información sobre la movilidad cotidiana de las personas es importante, en la medida en que sea utilizada para el diseño de políticas públicas.

En el INEGI, se han realizado esfuerzos para que la temática esté presente en los censos y en la Encuesta Intercensal, con lo que se ha logrado avanzar en el conocimiento de la movilidad de las personas hacia sus lugares de estudio y de trabajo, así como indagar sobre el tiempo, el medio y el modo de traslado.

Con la propuesta que se tiene para el Censo de Población y Vivienda 2020 se busca dar continuidad a la temática, así como responder a las necesidades de los usuarios de información sobre la movilidad de las personas en los ámbitos intraurbano, rural e intermunicipal.

En nuestro país se seguirá trabajando con el fin de contribuir a la consolidación de un marco conceptual de la temática de movilidad cotidiana, con el objetivo de contar con conceptos unificados, congruentes y reconocidos que posibiliten el análisis científico de esta temática.

## Bibliografía

- Aguilar, A. G. (2005), Articulación territorial y movilidad laboral en la periferia regional de la Ciudad de México. En: *Gobernanza, Competitividad y Redes: La gestión en las ciudades del siglo XXI*. Santiago, Chile: Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Pontificia Universidad Católica de Chile, pp. 65-92.
- Casado, J. (2008), Estudios sobre movilidad cotidiana en México. *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales. Nueva serie de Geo Crítica. Cuadernos críticos de Geografía Humana*. Vol. XII, (273). España: Universidad de Barcelona. Recuperado de: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-273.htm>.
- Gobierno de la República & Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano [SEDATU] (2014), Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018. Ciudad de México: SEDATU.
- Graizbord, B. & Santillán, M. (2005), Dinámica demográfica y generación de viajes al trabajo en el AMCM: 1994-2000 *Estudios Demográficos y Urbanos*, (58), 71-101. México: COLMEX.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI] (2017), Encuesta Origen Destino en Hogares de la Zona Metropolitana del Valle de México. 2017. Aguascalientes, México: INEGI [http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva\\_estruc/promo/resultados\\_eod\\_2017.pdf](http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/promo/resultados_eod_2017.pdf).
- \_\_\_\_ (2015a), Encuesta Intercensal 2015. Principales resultados. Aguascalientes, México: INEGI. Recuperado de: [http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/enchogares/especiales/intercensal/2015/doc/eic\\_2015\\_presentacion.pdf](http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/enchogares/especiales/intercensal/2015/doc/eic_2015_presentacion.pdf).
- \_\_\_\_ (2015b), Características del entorno urbano 2014. Síntesis metodológica y conceptual. 2015. Aguascalientes, México: INEGI.
- \_\_\_\_ (2015c), Encuesta Intercensal 2015. Síntesis metodológica y conceptual. Aguascalientes, México: INEGI.
- \_\_\_\_ (2010a), Síntesis metodológica y conceptual de la infraestructura y características del entorno urbano del Censo de Población y Vivienda 2010. Aguascalientes, México: INEGI.

- \_\_\_\_\_ (2010b), Síntesis metodológica y conceptual de la infraestructura y características socioeconómicas de las localidades con menos de 5 mil habitantes del Censo de Población y Vivienda 2010. Aguascalientes, México: INEGI.
- Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica. Diario Oficial de la Federación (DOF). México, última reforma DOF 25 de junio de 2018, 60 pp. Recuperado de <http://www.snieg.mx/contenidos/espanol/normatividad/marcojuridico/LSNIEG.pdf>.
- Organización de las Naciones Unidas [ONU] (2017). Resolution adopted by the General Assembly on 6 July 2017. Work of the Statistical Commission pertaining. 2017. 15. Nueva York, EUA: ONU.
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano [SEDATU], Consejo Nacional de Población [CONAPO] e Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI] (2018), Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015. México: CONAPO.
- Secretaría de Educación Pública [SEP] e Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI] (2013). Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial. Recuperado de: <http://cemabe.inegi.org.mx/Reporte.aspx>. México: INEGI.
- Sobrino, J. (2003), Zonas metropolitanas de México en 2000: conformación territorial y movilidad de la población ocupada. *Estudios Demográficos y Urbanos*, (54), 461-507. México: COLMEX.
- Susino, J. & Martínez-Reséndiz, J (2010), Movilidad cotidiana por trabajo en el análisis de la estructura territorial: Andalucía y centro de México. *Papeles de Población*, 16 (66), 137-176. Toluca, México: Universidad Autónoma del Estado de México, Centro de Investigación y Estudios Avanzados de la Población.
- World Resources Institute [WRI México] (2018), PIMUS: Planes Sustentables de Movilidad Urbana Sustentable. CDMX: Wri México, Ross Center.

## C. Cuba: movimiento pendular por municipios de la población ocupada según el censo de 2012

*Juan Carlos Alfonso*<sup>151</sup>

*Maira Mena*<sup>152</sup>

### 1. Resumen

Este documento describe los resultados obtenidos sobre migración pendular o cotidiana de la población ocupada en Cuba según los resultados del censo de población y viviendas realizado en el año 2012, con base en la definición conceptual, donde se entiende que los movimientos pendulares forman parte de la movilidad territorial de la población, aunque no implica cambio del lugar de residencia habitual de los sujetos involucrados. Son movimientos cuya ocurrencia suele ser periódica y describen ciclos de movimientos de ida y regreso. Sus causas están asociadas al emplazamiento geográfico de las actividades productivas, de servicios, de consumo y de esparcimiento, así como la ubicación de los lugares de residencia.

---

<sup>151</sup> Director del Centro de Estudios de Población y Desarrollo, ONEI Cuba.

<sup>152</sup> Investigadora del Centro de Estudios de Población y Desarrollo, ONEI Cuba.

Se concluye que es importante dentro del esquema censal mantener y ampliar la recogida de información sobre los diferentes tipos de movilidad pendular por la utilidad que representa para el desarrollo local y para el diseño de estrategias y políticas públicas en materia de transporte y otros servicios.

## 2. Introducción

La movilidad territorial, entendida como parte de un sistema cuyos componentes están estrechamente relacionados, conforma a su vez los desplazamientos de la población sobre el espacio geográfico y comprende: la migración propiamente dicha, que es aquella que siempre implica cambios del lugar de residencia de los sujetos involucrados; los movimientos pendulares o cotidianos; y los desplazamientos estacionales, estos dos últimos tipos de movilidad territorial no implican cambios de residencia de las personas involucradas.

Las formas de la movilidad territorial de la población se conciben como fenómenos de un mismo orden de acuerdo a la esencia económica de los problemas demográficos. En general, juegan una función similar en la sociedad, por cuanto están —en gran medida— dirigidas a garantizar la fuerza de trabajo de las actividades económicas y la población consumidora de los bienes y servicios que ella misma crea. El deseo o necesidad de desplazarse a los lugares donde el trabajo ofrezca mayor recompensa salarial; allí donde exista una mejor vinculación entre la vivienda y el trabajo; donde estén presentes mejores y más elevadas oportunidades de calificación, servicios y formas más plenas de recreación, por citar algunos motivos que impulsan a la población en general —con mayor énfasis a la que se encuentra en los grupos de edades activas— a llevar a cabo movimientos territoriales.

El análisis estadístico de la información censal sobre movimientos territoriales es el método empírico por excelencia de los estudios demográficos para caracterizar la migración interna que es el tipo de movimiento más estudiado. Esto debido a la disponibilidad de información, pues en gran parte de los censos se incluyen preguntas para investigar de manera directa este tipo de evento. Esta realidad también se pone de manifiesto cuando se incorpora en el ejercicio censal preguntas dirigidas al conocimiento aproximado de otras formas de movilidad territorial, como son los desplazamientos territoriales que efectúa la población cuando se traslada cotidianamente desde los lugares de residencia hacia los centros de acceso a servicios, de estudio y/o de trabajo.

Los censos levantados en Cuba en 1953, 1970, 1981, 2002 y en 2012, han incorporado una o más preguntas para estudiar la migración interna, y de manera especial en los dos últimos se han reiterado similares preguntas. Asimismo, se han levantado encuestas específicas para estudiar de forma exhaustiva esta variable<sup>153</sup>. Por otra parte, también existe un sistema de registro estadístico continuo que recoge los traslados por cambios de domicilio dentro del país<sup>154</sup> según van ocurriendo. Es por ello que Cuba constituye un caso singular en la región para abordar el estudio de los movimientos territoriales de la población, en especial la migración interna y externa.

---

<sup>153</sup> Entre ellas, la Encuesta Nacional de Migración Interna (ENMI) levantada en 1995, que aportó gran cantidad de información sobre migración interna, características de los migrantes, motivos de la migración y migración potencial, y la Encuesta Nacional de Migración levantada en 2017 en proceso de explotación, que también aporta valiosa información sobre los movimientos territoriales de la población.

<sup>154</sup> Se trata del Registro de Cambios de Domicilio Sistema del Carné de Identidad y Registro de Población (CIRP). Ministerio del Interior, que tributa al Sistema de Información Estadístico Nacional (SIEN).

La disponibilidad de información acerca de la movilidad pendular de la población ocupada que brindan las fuentes convencionales de información demográfica resulta limitada a nivel internacional, por ello el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas ha venido recomendando, desde la década de 1990, la inclusión del tema “lugar de trabajo de la población ocupada”, como parte de las tabulaciones adicionales a incorporar en los censos de población y habitación pertenecientes a la ronda mundial de los últimos decenios (Naciones Unidas, 1998). El censo de población y viviendas levantado en Cuba en 2012 respondió a esta recomendación e incluyó por primera vez la pregunta acerca del municipio donde trabaja la población ocupada, obteniéndose información sobre los desplazamientos o movilidad cotidiana o pendular de la población ocupada por primera ocasión. El objetivo de esta ponencia es describir los resultados obtenidos y caracterizar de manera general este tipo de movimiento territorial.

### **3. La medición de la movilidad pendular de la población ocupada**

Los movimientos pendulares son parte de la movilidad territorial de la población, como ya se apuntó, no implica cambio del lugar de residencia habitual de los sujetos involucrados. Su ocurrencia suele ser periódica —describiendo ciclos de movimientos de ida y regreso— y sus causas están asociadas al emplazamiento geográfico de las actividades productivas, de servicios, de consumo y esparcimiento, así como a la ubicación de los lugares de residencia. Dentro de los movimientos pendulares se cuentan los desplazamientos de los trabajadores y otros tipos de traslados de estudiantes y resto de la población que ocurren con carácter cotidiano.

Los desplazamientos por razones de trabajo son constantes, más periódicos y de naturaleza económica, por lo que se les otorga una mayor relevancia. La división territorial del trabajo y la especialización de funciones de los territorios como expresión de la primera, constituye la causa de los movimientos pendulares de los trabajadores. Se aprecia que a mayor desarrollo de los territorios y más alta urbanización son mayores también los volúmenes de movimientos pendulares.

En ocasiones ha prevalecido el criterio de concebir los desplazamientos laborales como una manifestación negativa y que debiera ser erradicada, debido fundamentalmente a la agudización del problema del transporte y la presión sobre los servicios de la llamada “población flotante”. Sin embargo, los movimientos pendulares de la población ocupada aseguran el completamiento de la fuerza de trabajo de los territorios, sus efectivos no demandan vivienda, se benefician de servicios sociales y materiales cuyo costo incrementan los ingresos del territorio y terminan por favorecer el intercambio cultural entre oficios y profesiones.

Asimismo, los lugares de origen y destino, o sea, lugares de residencia de la población ocupada y lugares donde se trabaja, configuran corrientes o flujos de traslados de ida y regreso, que se producen con una periodicidad dada y que forman parte de la llamada movilidad cotidiana, pendular o también denominada *commuter*. Esta forma de movilidad territorial, está fuerte y económicamente condicionada por la localización de los centros de producción y servicios y tiene una importancia relevante en la planificación económica y social a escala local, asociada principalmente al aseguramiento de las redes e infraestructura de transportación y a la ubicación de los centros de consumo.

En Cuba no existen estudios que de forma regular hayan abordado el análisis de los movimientos cotidianos o pendulares debido a la ausencia de fuentes de información que suministren datos al respecto. A mediados de la década de 1980 se llevaron a cabo algunos trabajos, principalmente para el territorio capitalino, promovidos por el antiguo Comité Estatal de Trabajo y

Seguridad Social. Para ello se empleó información recopilada de los balances anuales de fuerza de trabajo del sector estatal civil que se realizaban a nivel de empresas y demás unidades presupuestarias.

A partir de 1987, las Direcciones Provinciales de Planificación Física, en coordinación con las dependencias correspondientes del antiguo Comité Estatal de Estadísticas, hoy Oficina Nacional de Estadística e Información (ONEI), emprendieron la recopilación de información relativa a los lugares de procedencia o residencia de los trabajadores en cada establecimiento laboral de los asentamientos y de los que se desplazaban en sentido contrario<sup>155</sup>.

A fines de la primera década de los 2000 la ONEI levantó encuestas a la población ocupada, donde se incorporaron preguntas a propósito del lugar de trabajo de la población residente ocupada. En todas estas ocasiones, los tipos de fuentes y métodos de recopilación de información, así como las unidades territoriales de análisis de los movimientos cotidianos o pendulares que se estudiaron, fueron diferentes.

El censo de población y viviendas del año 2012 constituye la primera experiencia de análisis eficiente de la movilidad cotidiana de la población ocupada. Esto se logró a partir de la inclusión de la pregunta 21 en el cuestionario individual; "¿En qué municipio usted trabaja?", con respuestas precisas indicando códigos de los municipios y provincias. La universalidad del censo, los resultados de las pruebas de cobertura, consistencia y calidad, así como las respuestas previstas a la pregunta mencionada, son argumentos que explican la importancia y el valor práctico de los resultados que se derivaron del análisis de los datos y que se ofrecen en este texto.

Algunos de los resultados más relevantes se analizan en este trabajo, donde se ofrece información sobre la cantidad e intensidad de movimientos territoriales de la población ocupada —tanto femenina como masculina— que se desplaza desde sus provincias y municipios de residencia hacia otros municipios diferentes para trabajar, tratando de identificar las corrientes de estos desplazamientos entre provincias y algunos de sus principales atributos o características. De igual manera se calculan algunos indicadores propios del estudio de la migración, como son las tasas netas estimadas de movilidad pendular y las tasas de corrientes de ocupados que se desplazan desde el lugar de residencia al territorio donde trabajan.

El empleo del censo para estudiar esta temática tiene también la ventaja que no toma en cuenta la información que se captaba en los primeros estudios que se llevaron a cabo y que tenían a los registros administrativos de las empresas y centros de trabajo como unidad de información básica. Lo anterior implicaba distorsiones, ya que en los casos de establecimientos de las empresas y entidades situados en otros territorios, resultaban informados según municipios de radicación de las empresas y centros de trabajo donde se obtenían los datos. La información censal, por el contrario, es por declaración de cada trabajador enumerado en su lugar de residencia.

Los resultados del censo de 2012 indican que 473.587 personas de 15 años y más ocupada se desplazaban para trabajar en otro municipio diferente al de su residencia, cifra que representó el 9,8% del total de la población ocupada ascendente a 4.846.647 personas.

Aunque partiendo de tipos de fuentes de información y momentos diferentes, el estudio de 1987 realizado de manera conjunta por el IPF y el antiguo Comité Estatal de Estadísticas y una

---

<sup>155</sup> Los primeros trabajos se elaboraron por Raúl Séneca (CETTSS) y años después cuentan los estudios del IPF. Véase en particular Montes Rodríguez, Norma. "La migración pendular al trabajo en Cuba. Estudios en provincias y asentamientos humanos". *Grupo de Asentamientos Humanos*, Instituto de Planificación Física, junio de 1995.

encuesta especializada de la ONEI del año 2011, arrojaron cifras de 11,7% y 8,0 % de población ocupada que trabajaban en un municipio diferente al de su residencia.

En el cuadro 1 se recoge información comparada a nivel país a propósito de la cantidad de población ocupada que trabaja dentro y fuera de su municipio de residencia según sexo. La magnitud de personas ocupadas del sexo masculino es casi dos veces superior a la de la población femenina; las proporciones de población masculina y femenina ocupada que se desplazan para trabajar fuera de su municipio de residencia son bastante menores y representan valores similares del orden del 9% al 10% de la población total residente ocupada, es decir que la participación relativa de la población ocupada en la movilidad pendular según sexos muestra pocas diferencias.

Cuadro 1  
Cuba: población total residente ocupada de 15 años y más por sexos según situación geográfica del centro de trabajo, 2012

Situación geográfica del centro de trabajo	Población ocupada			Relación de masculinidad (hombres cada 1000 mujeres)
	Ambos sexos	Hombres	Mujeres	
Total de población nacional de 15 años y más ocupada	4 846 647	3 017 477	1 829 170	1 649
Trabaja en el municipio donde reside	4 373 060	2 716 183	1 656 877	1 639
Trabaja en otro municipio o provincia diferente	473 587	301 294	172 293	1 748
<b>Estructura en porcentaje respecto a la población ocupada</b>				
Total de población nacional de 15 años y más ocupada	100,0	100,0	100,0	-
Trabaja en el municipio donde reside	90,3	90,0	90,6	-
Trabaja en otro municipio o provincia diferente	9,8	10,0	9,4	-
<b>Estructura en porcentaje respecto a la situación geográfica</b>				
Total de población nacional de 15 años y más ocupada	100,0	62,3	37,7	-
Trabaja en el municipio donde reside	100,0	62,1	37,9	-
Trabaja en otro municipio o provincia diferente	100,0	63,6	36,4	-

Fuente: Elaboración propia con base en el Censo de Población y Viviendas 2012. Oficina Nacional de Estadísticas e Información. Informe Nacional. Resultados Definitivos de Indicadores Seleccionados en Cuba, Provincias y municipios. [http://www.one.cu/publicaciones/cepde/cpv2012/20140428informenacional/82\\_tabla\\_IV\\_19.pdf](http://www.one.cu/publicaciones/cepde/cpv2012/20140428informenacional/82_tabla_IV_19.pdf).

Si bien la distribución porcentual de los ocupados según sexo que trabajan fuera de sus territorios de residencia es bastante similar, ello no es así en valores absolutos pues, como ya se expresó, la cantidad de población femenina ocupada es menor que la masculina, representando el 37,7% de la población total ocupada.

La relación de masculinidad expresada a partir de la cantidad de varones ocupados por cada mil mujeres ocupadas es de 1.639, dentro de la población ocupada que pendula el valor es más elevado, siendo de 1.748 hombres ocupados por cada mil mujeres.

Cuadro 2  
Cuba, México y Uruguay: población total residente ocupada de 15 años y más por sexos según situación geográfica de su centro de trabajo, censos de la década de 2010

Situación geográfica del centro de trabajo	Población ocupada			Relación de masculinidad (hombres cada 1000 mujeres)
	Ambos sexos	Hombres	Mujeres	
<b>Cuba: censo de 2012</b>				
Total de población de 15 años y más ocupada	4 846 647	3 017 477	1 829 170	1 649
Trabaja en el municipio donde reside	4 373 060	2 716 183	1 656 877	1 639
Trabaja en otro municipio o provincia diferente	473 587	301 294	172 293	1 748
Porcentaje de población ocupada que pendula	9,8	10,0	9,4	
<b>México: censo de 2010</b>				
Total de población de 15 años y más ocupada	42 699 571	27 806 760	14 892 811	1 867
Trabaja en el municipio donde reside	33 644 738	21 787 261	11 857 477	1 837
Trabaja en otro municipio o provincia diferente	8 022 424	5 320 626	2 701 797	1 969
Porcentaje de población ocupada que pendula	18,8	19,1	18,1	
<b>Uruguay: censo de 2011</b>				
Total de población de 15 años y más ocupada	1 474 437	825 843	648 594	1 273
Trabaja en el municipio donde reside	1 279 836	691 009	588 827	1 174
Trabaja en otro municipio o provincia diferente	194 601	134 834	59 767	2 256
Porcentaje de población ocupada que pendula	13,2	16,3	9,2	

Fuente: Para Cuba, la misma del cuadro 1. Para México, INEGI México, Censo de Población y Vivienda 2010: Tabulados del Cuestionario Ampliado. Fecha de elaboración: 24/05/2013. Para el Uruguay, Instituto Nacional de Estadística del Uruguay.

Los resultados enunciados son susceptibles de ser comparados con informaciones similares de otros países de la región latinoamericana que contrasten por el hecho que sus poblaciones sean mayores y menores que el tamaño de la población cubana, con el propósito de mostrar la magnitud del alcance de la movilidad pendular y apreciar algunas diferencias. El cuadro 2 refleja los resultados de la tabulación de la misma pregunta censal a la población ocupada en los censos de México y del Uruguay, y la comparación de esos resultados con los de Cuba.

Llama la atención las disimilitudes que se presentan entre Cuba, México y el Uruguay; la proporción de población ocupada que se desplaza cotidianamente para laborar en un municipio diferente al de su residencia es mayor que el de Cuba en los dos países. La proporción de población ocupada que pendula alcanza en el Uruguay el 13,2% y en México es del orden de 18,8%, es decir, casi la quinta parte del total de su población.

Las diferencias por sexo ponen de manifiesto el lógico predominio de la población ocupada masculina con respecto a la femenina que se desplaza a trabajar fuera de su municipio de residencia. En Cuba y México las diferencias son reducidas, 0,6% en Cuba y 1,0% en el caso de México. En el Uruguay hay una clara diferenciación por sexo de la población que pendula: la proporción de mujeres ocupadas que se desplazan a otro territorio es de 9,2%, a diferencia de la población masculina que es del 16,3%.

En conclusión, la movilidad territorial de la población ocupada en Cuba en comparación con los dos países resulta significativamente más baja, cuestión en la que puede estar influyendo la limitación en la disponibilidad de los medios masivos de transportación por la que atraviesa el país, y que afectan por igual tanto a la población femenina y masculina que pendula, cuyas proporciones con respecto al total de población ocupada no evidencian grandes diferencias en uno y otro sexo.

#### **4. La expresión territorial de la movilidad pendular de la población ocupada por sexos según provincias**

El cuadro 3, y la expresión siguiente de sus datos según sexo contenidos en los cuadros 4 y 5, recogen la población residente ocupada de 15 años y más según provincias a nivel total y para cada sexo y la cantidad de ocupados que trabajan en otro municipio diferente al de su residencia, cuya cifra asciende a 473.587 personas ocupadas, haciendo distinción de aquellos que lo hacen en municipios dentro de sus provincias y en otros fuera de ellas. El 89,4% de la población ocupada (423.291) que labora fuera de su municipio de residencia declaró que trabajaba en otros municipios de su misma provincia, mientras que el 10,6% restante lo hacía en otras provincias.

Los movimientos pendulares más altos se alcanzaron en la provincia de La Habana que, en su condición de capital del país, posee un nivel mayor de desarrollo relativo; el 33,7% de la población residente ocupada de esa provincia, representada por 322.488 personas, declararon que trabajan en otro municipio diferente al de su lugar de residencia. Las provincias que alcanzan las más bajas proporciones de ocupados que se desplazan a trabajar fuera de sus municipios de residencia son Santiago de Cuba y Las Tunas.

En la capital, donde se observa el mayor nivel de pendularidad expresado por la más alta proporción de ocupados que laboran en otro municipio diferente al de su residencia, la población que se desplaza por razones de trabajo lo hace fundamentalmente dentro de los límites de la propia provincia, o sea 312.787 de los ocupados se trasladan cotidianamente fuera del entorno de su municipio de residencia, y representan el 97% de los que pendulan. Ello probablemente obedece al nivel de especialización alcanzado en la actividad productiva y de servicios que trae aparejado la diversificación en el empleo, y también por el poder de atracción que ejerce la gran ciudad.

En sentido contrario, son significativamente altas las proporciones de ocupados que se trasladan para trabajar en otros municipios diferentes al de residencia pero que radican en otras provincias, tales son los casos de las provincias de Artemisa, Mayabeque y Santiago de Cuba en donde los porcentajes están por encima del 42%.

Las relaciones de trabajos establecidos en la antigua provincia de La Habana con la capital del país fundamentan los porcentajes relativamente altos de población ocupada que se desplaza a trabajar a otra provincia, posiblemente la capital.

Cuadro 3  
Cuba: población total (ambos sexos) residente ocupada por territorios en donde trabaja según provincias, 2012

Provincia de residencia	Población residente ocupada de 15 años y más	Ocupados que trabajan en su propio municipio de residencia	En porcentajes	Ocupados que trabajan en otro municipio diferente al de residencia	En porcentajes	En municipios de la misma provincia	En municipios de otra provincia	En la misma provincia (en porcentajes)	En otra provincia (en porcentajes)
Cuba	4 846 647	4 373 060	90,2	473 587	9,8	423 291	50 342	89,4	10,6
Pinar del Río	255 796	248 695	97,2	7 101	2,8	5 547	1 554	78,1	21,9
Artemisa	210 556	192 578	91,5	17 978	8,5	8 752	9 226	48,7	51,3
La Habana	956 509	634 023	66,3	322 486	33,7	312 787	9 699	97,0	3,0
Mayabeque	165 720	150 583	90,9	15 137	9,1	8 737	6 400	57,7	42,3
Matanzas	308 273	288 373	93,5	19 900	6,5	18 957	943	95,3	4,7
Villa Clara	344 288	325 928	94,7	18 360	5,3	15 790	2 570	86,0	14,0
Cienfuegos	175 072	168 434	96,2	6 638	3,8	5 813	825	87,6	12,4
Sancti Spíritus	205 135	198 040	96,5	7 095	3,5	4 855	2 240	68,4	31,6
Ciego de Ávila	193 123	183 984	95,3	9 139	4,7	8 399	740	91,9	8,1
Camagüey	335 079	325 833	97,2	9 246	2,8	6 691	2 555	72,4	27,6
Las Tunas	218 650	214 255	98,0	4 395	2,0	2 634	1 761	59,9	40,1
Holguín	428 822	419 091	97,7	9 731	2,3	7 172	2 559	73,7	26,3
Granma	339 820	328 478	96,7	11 342	3,3	7 861	3 481	69,3	30,7
Santiago de Cuba	445 024	436 029	98,0	8 995	2,0	5 211	3 784	57,9	42,1
Guantánamo	225 480	219 542	97,4	5 938	2,6	4 039	1 899	68,0	32,0
Isla de la Juventud	39 300	39 194	99,7	106	0,3	0	106	0,0	100,0

Fuente: Elaboración propia con base en el Censo de Población y Viviendas 2012.

Cuadro 4  
Cuba: población masculina residente ocupada por territorios en donde trabaja según provincias, 2012

Provincia de residencia	Población residente ocupada de 15 años y más	Ocupados que trabajan en su propio municipio de residencia	En porcentajes	Ocupados que trabajan en otro municipio diferente al de residencia	En porcentajes	En municipios de la misma provincia	En municipios de otra provincia	En la misma provincia (en porcentajes)	En otra provincia (en porcentajes)
Cuba	3 017 477	2 716 183	90,0	301 294	10,0	263 964	37 330	89,4	10,6
Pinar del Río	162 074	156 965	96,8	5 109	3,2	3 898	1 211	78,1	21,9
Artemisa	134 256	122 355	91,1	11 901	8,9	5 884	6 017	48,7	51,3
La Habana	554 632	362 798	65,4	191 834	34,6	185 338	6 496	97,0	3,0
Mayabeque	105 218	94 855	90,2	10 363	9,8	5 930	4 433	57,7	42,3
Matanzas	193 088	179 473	92,9	13 615	7,1	12 902	713	95,3	4,7
Villa Clara	216 723	203 248	93,8	13 475	6,2	11 382	2 093	86,0	14,0
Cienfuegos	109 722	104 857	95,6	4 865	4,4	4 177	688	87,6	12,4
Sancti Spíritus	132 064	126 826	96,0	5 238	4,0	3 438	1 800	68,4	31,6
Ciego de Ávila	121 939	115 183	94,5	6 756	5,5	6 143	613	91,9	8,1
Camagüey	212 395	205 325	96,7	7 070	3,3	4 947	2 123	70,0	30,0
Las Tunas	144 028	140 576	97,6	3 452	2,4	1 975	1 477	57,2	42,8
Holguín	283 145	275 432	97,3	7 713	2,7	5 532	2 181	71,7	28,3
Granma	219 140	210 305	96,0	8 835	4,0	6 006	2 829	68,0	32,0
Santiago de Cuba	268 404	261 581	97,5	6 823	2,5	3 786	3 037	55,5	44,5
Guantánamo	136 787	132 617	97,0	4 170	3,0	2 626	1 544	63,0	37,0
Isla de la Juventud	23 862	23 787	99,7	75	0,3	0	75	0,0	100,0

Fuente: Elaboración propia con base en el Censo de Población y Viviendas 2012.

Cuadro 5  
Cuba: población femenina residente ocupada por territorios en donde trabaja según provincias, 2012

Provincia de residencia	Población residente ocupada de 15 años y más	Ocupados que trabajan en su propio municipio de residencia	En porcentajes	Ocupados que trabajan en otro municipio diferente al de residencia	En porcentajes	En municipios de la misma provincia	En municipios de otra provincia	En la misma provincia (en porcentajes)	En otra provincia (en porcentajes)
Cuba	1 829 170	1 656 877	90,6	172 293	9,4	159 297	13 012	92,5	7,6
Pinar del Río	93 722	91 730	97,9	1 992	2,1	1 649	343	82,8	17,2
Artemisa	76 300	70 223	92,0	6 077	8,0	2 868	3 209	47,2	52,8
La Habana	401 877	271 225	67,5	130 652	32,5	127 449	3 203	97,5	2,5
Mayabeque	60 502	55 728	92,1	4 774	7,9	2 807	1 967	58,8	41,2
Matanzas	115 185	108 900	94,5	6 285	5,5	6 055	230	96,3	3,7
Villa Clara	127 565	122 680	96,2	4 885	3,8	4 408	477	90,2	9,8
Cienfuegos	65 350	63 577	97,3	1 773	2,7	1 636	137	92,3	7,7
Sancti Spíritus	73 071	71 214	97,5	1 857	2,5	1 417	440	76,3	23,7
Ciego de Ávila	71 184	68 801	96,7	2 383	3,3	2 256	127	94,7	5,3
Camagüey	122 684	120 508	98,2	2 176	1,8	1 744	432	80,1	19,9
Las Tunas	74 622	73 679	98,7	943	1,3	659	284	69,9	30,1
Holguín	145 677	143 659	98,6	2 018	1,4	1 640	378	81,3	18,7
Granma	120 680	118 173	97,9	2 507	2,1	1 855	652	74,0	26,0
Santiago de Cuba	176 620	174 448	98,8	2 172	1,2	1 425	747	65,6	34,4
Guantánamo	88 693	86 925	98,0	1 768	2,0	1 413	355	79,9	20,1
Isla de la Juventud	15 438	15 407	99,8	31	0,2	0	31	0,0	100,0

Fuente: Elaboración propia con base en el Censo de Población y Viviendas 2012.

Como ya se señaló, los cuadros 4 y 5 recogen la población residente ocupada de 15 años y más para hombres y mujeres respectivamente según provincias y la cantidad de ocupados que trabajan en otro municipio diferente al de residencia a nivel de Cuba y sus provincias.

El 90,0% de la población masculina ocupada está constituida por ocupados que trabajan en su propio municipio de residencia, mientras que el 10,0% restante lo hace en otros municipios. Estas proporciones son muy similares en el caso de la población femenina del orden de 90,6% y 9,4%, respectivamente. Como antes se reflejó, se aprecia de forma general muy poca diferenciación por sexos a nivel de la población total en cuanto a su participación en los movimientos pendulares. Ello obedece a la escasa diferencia de los porcentajes de población ocupada femenina y masculina de la capital que trabajan en otro municipio diferente al de su residencia y que representan más de las dos terceras partes de la población ocupada que pendula a nivel de todo el país.

Existe una marcada diferenciación en las proporciones de población masculina y femenina que pendula porque van a trabajar a otros municipios diferentes al de su residencia en la mayoría de las provincias, con excepción de la capital y también de las antiguas provincias habaneras. Estas diferencias en los porcentajes de población que pendula son casi el doble en la población masculina con respecto a la población femenina, en los casos de las provincias que se extienden desde Las Tunas hasta Santiago de Cuba.

Las mayores diferencias en cuanto a la participación por sexo en la movilidad pendular se observa en los movimientos que tienen lugar a mayor distancia, es decir con municipios de otras provincias, donde la población femenina ocupada presenta de manera evidente porcentajes más bajos que los de la población masculina. Sin embargo, ello no es totalmente así en las provincias de La Habana, Mayabeque y Matanzas, en donde la participación por sexo en los movimientos pendulares a mayor distancia, es decir, entre provincias, es bastante semejante. Llama la atención el hecho que en el caso de la provincia de Artemisa la proporción de población femenina ocupada que se desplaza hacia municipios de otras provincias sea mayor que los porcentajes de la población masculina.

## **5. La matriz de corrientes de población residente ocupada que se desplaza de manera cotidiana entre provincias de procedencia y destino**

Los movimientos pendulares describen también corrientes de salida y entrada de población ocupada entre los diferentes territorios. En el cuadro 6 se aprecian los movimientos pendulares entre provincias a partir de la cantidad de población residente ocupada que se desplaza a trabajar en municipios de otras provincias, y la sumatoria de estas cantidades por filas son los ocupados que salen a trabajar a otras provincias, mientras que la suma de las columnas refleja la población residente ocupada que viene a trabajar en las provincias de residencia.

Se observa que la mayor cantidad de ocupados de la población residente que se desplaza entre provincias lo hace hacia provincias limítrofes, así por ejemplo las corrientes que involucran a residentes en La Habana, cuyo número de efectivos es superior a 1.000, lo hacen desde las provincias de Artemisa y Mayabeque, que coinciden con los más de mil efectivos que se desplazan en sentido inverso. Las corrientes de Granma, Santiago de Cuba y Guantánamo hacia La Habana también resultan numéricamente importantes, las que se desplazan a mayor distancia y que están representadas por residentes ocupados de esas provincias que laboran en La Habana formando parte de la fuerza de trabajo de contingencia en tareas de la construcción, educación y salud, entre otras, y que probablemente se desplazan con cierta periodicidad menos cotidiana que la frecuente.

La corriente de residentes ocupados en Sancti Spíritus que se desplazan a laborar en Villa Clara también involucra a más de mil individuos.

Ahora bien, los valores o tamaños absolutos de estas corrientes tienen significaciones diferentes según sea la cantidad de población ocupada que resida en los lugares de origen. Así por ejemplo, corrientes relativamente pequeñas en número pudieran tener una repercusión mayor para las áreas de residencia si la cantidad de población que en ellas reside es a su vez de mediano o poco tamaño. Es por ello que resulta conveniente el cálculo de indicadores relativos, es decir, estimar tasas de desplazamientos o movimientos pendulares, indicador que expresa la intensidad de una corriente y permite entonces realizar mejores análisis comparativos<sup>156</sup>.

El cuadro 7 revela que las tasas de corrientes de desplazamientos de la población ocupada más intensas son de nuevo las que tienen a las provincias de Artemisa y Mayabeque como lugares de partida en dirección a la provincia La Habana, debido a que unen en el indicador cifras importantes de ocupados en el numerador y valores proporcionalmente menores de población expuesta al riesgo de desplazarse, que son las poblaciones ocupadas de Artemisa y Mayabeque. Pero también son medianamente intensas las tasas de corrientes de Sancti Spíritus a Villa Clara y desde Guantánamo y Santiago de Cuba hacia La Habana, que forman parte de las corrientes comentadas en el cuadro 6.

---

<sup>156</sup> Las tasas de corrientes de desplazamientos laborales son relaciones por cociente entre la cantidad de sujetos que se desplazan desde cierto lugar de origen hacia otro de destino dividida entre la población residente en el área de origen al inicio del desplazamiento, y su conceptualización y cálculo es similar a las tasas de migración.

Cuadro 6  
Cuba: población residente ocupada que se desplaza por provincias de residencia, 2012

Provincia de residencia de los ocupados	Población residente ocupada que se desplaza																Ocupados que trabajan en otras provincias
	Pinar del Río	Artemisa	La Habana	Mayabeque	Matanzas	Villa Clara	Cienfuegos	Sancti Spiritus	Ciego de Ávila	Camagüey	Las Tunas	Holguín	Granma	Santiago Cuba	Guantánamo	Isla Juventud	
Pinar del Río		596	771	55	83	9	4	4	1	2	1	1	5	3	0	19	1 554
Artemisa	253		8 252	486	57	39	13	13	4	9	1	17	46	11	13	12	9 226
La Habana	418	2 867		3 527	737	200	201	84	127	160	57	332	673	139	83	94	9 699
Mayabeque	16	482	5 393		400	15	7	3	8	9	0	14	29	7	2	15	6 400
Matanzas	10	22	432	241		124	47	28	7	7	0	5	5	8	4	3	943
Villa Clara	2	56	708	23	652		390	577	90	19	7	15	4	7	3	17	2 570
Cienfuegos	6	45	247	16	181	264		24	8	11	2	4	5	4	1	7	825
Sancti Spíritus	3	18	309	16	140	1 388	53		288	13	0	7	1	3	0	1	2 240
Ciego de Ávila	6	13	232	15	124	49	13	207		43	1	12	9	7	4	5	740
Camagüey	12	73	908	50	275	68	47	48	576		337	61	32	38	23	7	2 555
Las Tunas	4	90	559	50	162	54	22	23	30	239		240	243	33	12	0	1 761
Holguín	9	86	982	71	255	67	15	62	115	120	220		90	320	141	6	2 559
Granma	15	213	1 534	202	445	43	41	23	130	65	68	416		213	71	2	3 481
Santiago Cuba	16	219	1 812	159	464	130	35	29	206	51	23	174	224		238	4	3 784
Guantánamo	5	128	1 112	52	218	16	10	10	31	16	5	110	17	168		1	1 899
Isla Juventud	7	12	45	6	5	3	3	3	2	2	2	6	4	2	2		106
Ocupados que vienen a trabajar	782	4 920	23 296	4 969	4 198	2 469	901	1 138	1 623	766	724	1 414	1 387	963	597	193	50 342

Fuente: Elaboración propia con base en el Censo de Población y Viviendas 2012.

Cuadro 7  
Cuba: tasas de corrientes de movilidad cotidiana de la población residente ocupada según provincias (por cada 10 mil habitantes), 2012

Provincia de procedencia de los ocupados	Tasas de ocupados que se desplazan (en porcentajes)															
	Pinar del Río	Artemisa	La Habana	Mayabeque	Matanzas	Villa Clara	Cienfuegos	Sancti Spiritus	Ciego de Ávila	Camagüey	Las Tunas	Holguín	Granma	Santiago Cuba	Guantánamo	Isla Juventud
Pinar del Río		23,30	30,14	2,15	3,24	0,35	0,16	0,16	0,04	0,08	0,04	0,04	0,20	0,12	0,00	0,74
Artemisa	12,02		391,91	23,08	2,71	1,85	0,62	0,62	0,19	0,43	0,05	0,81	2,18	0,52	0,62	0,57
La Habana	4,37	29,97		36,87	7,71	2,09	2,10	0,88	1,33	1,67	0,60	3,47	7,04	1,45	0,87	0,98
Mayabeque	0,97	29,09	325,43		24,14	0,91	0,42	0,18	0,48	0,54	0,00	0,84	1,75	0,42	0,12	0,91
Matanzas	0,32	0,71	14,01	7,82		4,02	1,52	0,91	0,23	0,23	0,00	0,16	0,16	0,26	0,13	0,10
Villa Clara	0,06	1,63	20,56	0,67	18,94		11,33	16,76	2,61	0,55	0,20	0,44	0,12	0,20	0,09	0,49
Cienfuegos	0,34	2,57	14,11	0,91	10,34	15,08		1,37	0,46	0,63	0,11	0,23	0,29	0,23	0,06	0,40
Sancti Spiritus	0,15	0,88	15,06	0,78	6,82	67,66	2,58		14,04	0,63	0,00	0,34	0,05	0,15	0,00	0,05
Ciego de Ávila	0,31	0,67	12,01	0,78	6,42	2,54	0,67	10,72		2,23	0,05	0,62	0,47	0,36	0,21	0,26
Camagüey	0,36	2,18	27,10	1,49	8,21	2,03	1,40	1,43	17,19		10,06	1,82	0,95	1,13	0,69	0,21
Las Tunas	0,18	4,12	25,57	2,29	7,41	2,47	1,01	1,05	1,37	10,93		10,98	11,11	1,51	0,55	0,00
Holguín	0,21	2,01	22,90	1,66	5,95	1,56	0,35	1,45	2,68	2,80	5,13		2,10	7,46	3,29	0,14
Granma	0,44	6,27	45,14	5,94	13,10	1,27	1,21	0,68	3,83	1,91	2,00	12,24		6,27	2,09	0,06
Santiago Cuba	0,36	4,92	40,72	3,57	10,43	2,92	0,79	0,65	4,63	1,15	0,52	3,91	5,03		5,35	0,09
Guantánamo	0,22	5,68	49,32	2,31	9,67	0,71	0,44	0,44	1,37	0,71	0,22	4,88	0,75	7,45		0,04
Isla Juventud	1,78	3,05	11,45	1,53	1,27	0,76	0,76	0,76	0,51	0,51	0,51	1,53	1,02	0,51	0,51	

Fuente: Elaboración propia.

## **6. Resumen de los indicadores de los movimientos cotidianos interprovinciales de la población residente ocupada a nivel provincial**

El concepto de indicadores que resumen la movilidad pendular se emplea para referirse a los indicadores que muestran el resultado final de todas las medidas que paulatinamente se van construyendo a lo largo del estudio de la movilidad pendular. Al ser la migración interna la forma de movilidad territorial de la población más estudiada, la formulación de los indicadores resúmenes o globales que regularmente se aplican a la medición o estimación de la migración interna se pueden extender al estudio de la movilidad pendular.

Se pueden expresar indicadores absolutos tales como:

- Sumatoria de todas las corrientes de movimientos pendulares de la población residente ocupada que trabajan en municipios de otras provincias y que se corresponde con los totales de emigrantes o emigraciones en los estudios de migración.
- Sumatoria de todas las corrientes de movimientos pendulares de la población ocupada que vienen a trabajar desde los municipios de otras provincias de residencia y que se corresponde con los totales de inmigrantes o inmigraciones en los estudios de migración.
- Saldo neto o intercambio neto de los movimientos pendulares a nivel de una provincia o territorio que resulta de la diferencia algebraica de los traslados en ambos sentidos.

De igual manera se obtienen indicadores relativos, especialmente la tasa de saldo neto o de intercambio neto de los movimientos pendulares de entrada y salida, que se calcula estimando la población posible más expuesta al riesgo.

El cuadro 8 integra los indicadores resumen de la movilidad pendular determinada a partir de los resultados derivados de la base de datos del censo de 2012. Se muestra para cada provincia del país las sumatorias de población residente ocupada que sale a trabajar hacia otras provincias y que resultaron calculadas anteriormente, asimismo, las sumatorias de población residente ocupada que viene a trabajar desde otras provincias. Se deduce a su vez la diferencia algebraica o saldo neto y se estiman a partir de este las tasas de saldo neto, empleando para ello como denominador la población media estimada a partir de determinada población inicial.

Los procedimientos llevados a cabo permitieron derivar las tasas netas de movilidad pendular por cada mil ocupados y los valores obtenidos explican que solo 5 provincias, incluido el municipio especial Isla de la Juventud, La Habana, Matanzas, Ciego de Ávila, y ligeramente Cienfuegos, tienen saldo neto positivo, es decir, en su intercambio neto con otras provincias reciben más población ocupada que viene a trabajar a ellas que la cantidad de residentes ocupados que sale a laborar a otras provincias. La Habana y Matanzas muestran las tasas positivas más altas, y en menor medida Ciego de Ávila. Por el contrario, las provincias con las más altas tasas negativas de saldo neto resultan ser Artemisa y Mayabeque, provincias estas aledañas a la capital y de mediano tamaño donde el efecto de su intercambio migratorio negativo con La Habana es mayor debido al tamaño relativamente menor de sus respectivas poblaciones.

Cuadro 8  
Cuba: resumen de los Indicadores totales o globales de la movilidad pendular interprovincial  
de la población residente ocupada, 2012

Provincias de residencia de la población ocupada	Población residente ocupada	Ocupados residentes que trabajan en otras provincias	Ocupados que vienen a trabajar desde otras provincias	Saldo neto de la movilidad territorial	Estimación para las tasas netas de movilidad pendular		Tasa neta estimada de movilidad pendular (por mil ocupados)
					Ocupados al inicio de cierto intervalo	Población media ocupada	
Pinar del Río	255 796	1 554	782	-772	256 568	256 182	-3,01
Artemisa	210 556	9 226	4 920	-4 306	214 862	212 709	-20,24
La Habana	956 509	9 699	23 296	13 597	942 912	949 711	14,32
Mayabeque	165 720	6 400	4 969	-1 431	167 151	166 436	-8,60
Matanzas	308 273	943	4 198	3 255	305 018	306 646	10,61
Villa Clara	344 288	2 570	2 469	-101	344 389	344 339	-0,29
Cienfuegos	175 072	825	901	76	174 996	175 034	0,43
Sancti Spíritus	205 135	2 240	1 138	-1 102	206 237	205 686	-5,36
Ciego de Ávila	193 123	740	1 623	883	192 240	192 682	4,58
Camagüey	335 079	2 555	766	-1 789	336 868	335 974	-5,32
Las Tunas	218 650	1 761	724	-1 037	219 687	219 169	-4,73
Holguín	428 822	2 559	1 414	-1 145	429 967	429 395	-2,67
Granma	339 820	3 481	1 387	-2 094	341 914	340 867	-6,14
Santiago Cuba	445 024	3 784	963	-2 821	447 845	446 435	-6,32
Guantánamo	225 480	1 899	597	-1 302	226 782	226 131	-5,76
Isla Juventud	39 300	106	195	89	39 211	39 256	2,27

Fuente: Elaboración propia.

## 7. Principales características de la población ocupada que se desplaza para trabajar dentro y fuera de su provincia de residencia

El cuadro 9 recoge de manera comparada atributos importantes de la población residente ocupada según la situación geográfica de su centro de trabajo, atendiendo a que este se encuentre o no fuera su propio municipio de residencia.

La composición por sexo y el valor de la relación de masculinidad apuntan —como se expresó en párrafos anteriores— a un ligero predominio de la población masculina entre los ocupados que laboran fuera del territorio donde residen. Con respecto a la estructura por grandes grupos de edades existe también una ligera sobrerrepresentación de ocupados en el grupo de 45 a 49 años, o sea de individuos con mayor experiencia y capacitación laboral pero que no han llegado aún a las edades previas a la jubilación laboral.

La proporción de población de piel blanca, 58,4%, es menor que la que en términos generales posee la población total del país pero, si se toma en cuenta que una tercera parte de la población ocupada total que pendula reside en La Habana, provincia donde un poco más del 58% de su población es blanca, el porcentaje es coherente.

Las características diferenciales según niveles terminados de escolaridad entre ambos conjuntos de población ocupada que se desplaza para trabajar fuera o dentro de su municipio de residencia, evidencia, de manera muy notable, que aquellos que pendulan hacia otro municipio lo hacen con niveles de escolaridad mucho más altos, ya que no siempre en sus territorios de residencia se ofertan puestos de trabajo que se corresponden con la escolaridad obtenida. En franca correspondencia con este hecho, las proporciones de población residente ocupada que se desplaza fuera de su municipio de residencia para trabajar están constituidas mayormente por profesionales, técnicos y también trabajadores administrativos, en comparación con la población que labora en su propio territorio de residencia.

Cuadro 9  
Cuba: proporción de población residente ocupada por situación geográfica de su centro de trabajo según características sociodemográficas, 2012  
(En porcentajes)

Características principales	En municipio de residencia	En otro municipio diferente
Hombres	62,1	63,6
Mujeres	37,9	36,4
Relación de masculinidad <sup>a</sup>	1 639	1 749
Grupos de edades		
Menos de 20 años	23,5	23,6
De 30 a 44 años	35,8	34,3
De 45 a 59 años	33,0	34,8
60 años y más	7,7	7,2
Escolaridad terminada <sup>b</sup>		
Primaria	9,3	2,5
Secundaria	24,0	15,7
Preuniversitaria	48,3	53,7
Superior	18,4	28,0
Color de la piel		
Blanco	62,7	58,4
No blanco	37,3	41,6
Categoría ocupacional <sup>c</sup>		
Dirigentes	8,2	8,4
Administrativos	7,7	10,5
Profesionales y técnicos	21,5	31,8
Obreros de todos los tipos	47,6	33,7
Trabajadores de los servicios	15,0	15,6

Fuente: Elaboración propia con base en Oficina Nacional de Estadística e Información. Base de datos del Censo de Población y Viviendas 2012.

<sup>a</sup> Varones por cada 1000 hembras.

<sup>b</sup> Con respecto a la población de 6 años y más.

<sup>c</sup> Con respecto a la población de 15 años y más de edad ocupada.

## 8. La Habana. La movilidad pendular o cotidiana de la población residente ocupada en sus municipios

Tratamiento aparte merece el examen de la movilidad cotidiana o pendular de la población residente ocupada en la capital, debido al peso que esta asume dentro de la población total residente ocupada en la provincia y con respecto a la proporción de ocupados que pendulan a nivel nacional.

El 33,7% de la población residente ocupada en la capital se desplaza a trabajar de manera cotidiana fuera de su municipio de residencia, pero el alcance de la movilidad cotidiana o pendular de su población residente es aún más evidente cuando se constata que 322.486 residentes de la capital representan el 68,1% de los 473.587 residentes ocupados que a nivel nacional trabajan en otros municipios diferentes al de sus territorios de residencia (véase el cuadro 3).

La continuidad geográfica del espacio capitalino, el trazado de los límites municipales donde media una calle que separa un municipio de otro y el tamaño desigual de su población residente con respecto a los restantes territorios del país, son elementos que permiten comprender los factores del alto peso de la movilidad cotidiana de la población residente ocupada en la capital. El Cuadro 10 expone la distribución a nivel de los municipios capitalinos de la movilidad pendular o cotidiana. Así por ejemplo, los municipios donde son más altos los porcentajes de población residente que se desplaza a trabajar en otro municipio o provincia diferente son: Diez de Octubre con el 48,1% de su población total residente ocupada, Cerro con el 44%, La Habana del Este con el 39,5% y San Miguel del Padrón con el 38,7%.

Cuadro 10  
La Habana: porcentajes de población residente que trabaja en un municipio o provincia diferente al de su residencia, 2012

Municipio de residencia	Municipio en que trabaja			Población que péndula (en porcentajes)
	Total	En este municipio	En otro municipio o provincia	
La Habana	956 509	634 023	322 486	33,7
Playa	82 290	62 707	19 583	23,8
Plaza de la Revolución	69 122	49 050	20 072	29,0
Centro Habana	65 372	42 135	23 237	35,5
Habana Vieja	41 692	30 108	11 584	27,8
Regla	18 688	13 003	5 685	30,4
La Habana del Este	80 422	48 679	31 743	39,5
Guanabacoa	50 424	34 091	16 333	32,4
San Miguel del Padrón	65 132	39 915	25 217	38,7
Diez de Octubre	92 020	47 732	44 288	48,1
Cerro	57 823	31 910	25 913	44,8
Marianao	61 992	38 704	23 288	37,6
La Lisa	64 192	41 605	22 587	35,2
Boyeros	84 716	69 147	15 569	18,4
Arroyo Naranjo	88 247	58 172	30 075	34,1
Cotorro	34 377	27 065	7 312	21,3

Fuente: Elaboración propia con base en el Censo de Población y Viviendas 2012.

Los municipios anteriormente mencionados no poseen instalaciones productivas que demanden gran cantidad de fuerza de trabajo, y se han convertido prácticamente en municipios dormitorio. El municipio de Boyeros es el que tiene la más baja movilidad cotidiana o pendular de su población residente ocupada.

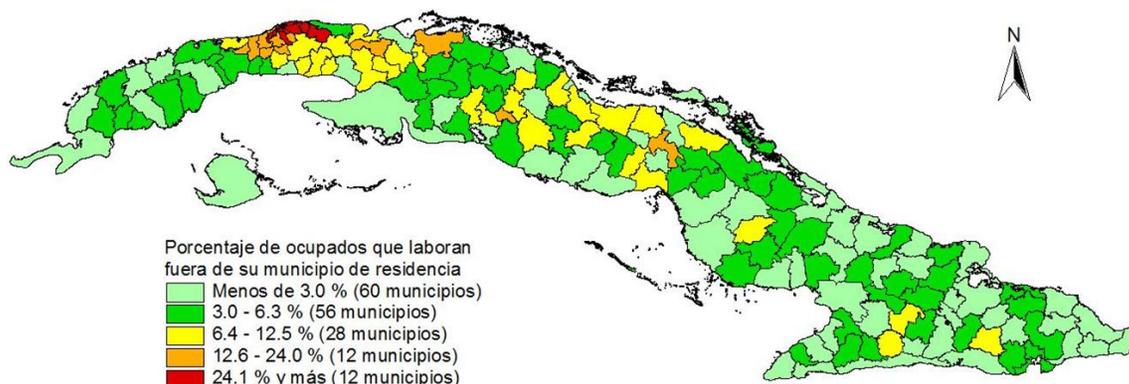
## 9. La representación cartográfica de la movilidad cotidiana o pendular de la población residente ocupada en los municipios del país

En el mapa 1 se muestran los 168 municipios del país según los porcentajes de población residente ocupada que labora fuera del municipio de residencia, atendiendo a determinada gradación de colores para expresar diferentes intervalos de valores.

Los municipios en color amarillo (28) representan territorios donde los porcentajes de población residente ocupada están en la situación promedio a nivel nacional y se disponen al centro y sur de las provincias de Mayabeque y occidente de la provincia de Matanzas, además de parte de la región centro que involucra a territorios de Villa Clara y Sancti Spíritus.

Mapa 1

Cuba: distribución geográfica de la población ocupada que labora fuera de su municipio de residencia, 2012  
(En porcentajes)



El municipio que presenta mayor porcentaje de ocupados que laboran fuera de su municipio de residencia es Diez de Octubre con el 48.1 y el de menor porcentaje es Isla de la Juventud con 0.3

Fuente: Oficina Nacional de Estadística e Información. Base de datos del Censo de Población y Viviendas 2012.

En La Habana se concentran, como ya se comentó, los municipios con más altas proporciones de población residente ocupada que labora fuera del municipio de residencia que están señalados en las gradaciones más oscuras de colores. Los municipios con los más altos porcentajes de población ocupada que trabaja fuera del municipio de residencia se concentran en la provincia de La Habana; en los municipios de Bauta, Caimito, Guanajay y San Antonio de los Baños en la provincia de Artemisa; Bejucal y Jaruco en Mayabeque; Limonar y Martí en la provincia de Matanzas; Cruce en Cienfuegos; y Ciro Redondo en Ciego de Ávila.

Hay 116 municipios que representan el 70% de los territorios del país identificados con las tonalidades claras y menos claras de verde, donde los porcentajes de población residente ocupada que trabaja fuera del municipio de residencia son inferiores al 6,3% de la población total residente ocupada.

## 10. Conclusiones

En el texto se analizaron los movimientos o desplazamientos de la población ocupada residente en el territorio nacional cuando se traslada a un municipio diferente al de residencia con la finalidad de ejercer la actividad laboral. El análisis se realizó a través del examen de los resultados derivados de la pregunta "¿En qué municipio usted trabaja?", que por primera vez se incluyó en el censo de población y viviendas del año 2012.

Los datos han servido para estimar la magnitud y la intensidad de los movimientos pendulares a nivel de los territorios, información no disponible de manera regular en el país. Se comprobó que las proporciones de población que se desplazan a otros territorios por razones de trabajo se asemejan, en cuanto al orden de magnitud de los movimientos, a los que brindaron los resultados encontrados en estudios similares de hace veinte años.

La universalidad del censo y la variedad de las preguntas que se pueden incluir permite elevar el nivel de conocimiento, porque proporciona información bastante completa sobre las características diferenciales de la población ocupada que pendula y la que permanece trabajando en su propio territorio de residencia, tales como el sexo, los grupos ocupacionales, los lugares de trabajo según territorios y otros atributos de la población ocupada que no se incluyeron en esta primera aproximación.

Es importante mantener y ampliar dentro del esquema censal la recogida de información sobre la movilidad pendular por su utilidad para los estudios acerca del desarrollo local, la planificación de los servicios y las características de la fuerza de trabajo con que cuentan los territorios.

Por último, es interesante ver la movilidad cotidiana de la población ocupada en su interrelación con la migración interna, pues ambas formas suelen explicarse a partir del emplazamiento geográfico de las actividades productivas y de servicios que se asientan en las áreas más urbanizadas, además de la influencia e interacción que tienen entre sí estas modalidades, ya que muchas veces una de ellas condiciona o puede promover a la otra.

## Bibliografía

- Comisión No. 1 para los estudios de la estrategia. (1978), Análisis y proyección de la migración interna del campo a las ciudades y de los desplazamientos poblacionales. Subcomisión 2. La Habana.
- Comité Estatal de Estadísticas (1990), El crecimiento demográfico de la capital y su proyección hasta el año 2005. Análisis del componente migratorio. Resumen General, Instituto de Investigaciones Estadísticas, Ciudad de La Habana.
- Jiménez, M. (s.f.), "Potencialidades de la medición de la movilidad cotidiana a través de los censos", Notas de Población, N° 88, CEPAL, Santiago de Chile.
- Montes, N. (1995), "La migración pendular al trabajo en Cuba. Estudios en provincias y asentamientos humanos", Grupo de Asentamientos Humanos, Instituto de Planificación Física.
- Morejón, B. (1988), "Migraciones internas de la población ocupada en Cuba", en Ensayos sobre asentamientos humanos, urbanización y migraciones internas en Cuba. La Habana, CEDEM.
- Naciones Unidas (2010), Principios y recomendaciones para los censos de población y habitación, Serie M, No 67/Rev.2, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Estadística, Nueva York.
- \_\_\_\_ (1998), Principios y recomendaciones para los censos de población y habitación, Serie M, No. 67/Rev.1, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Estadística, Nueva York.

- ONEI (Oficina Nacional de Estadística e Información) (CEDEM) (Centro de Estudios Demográficos) (2002), Las migraciones internas según el censo del año 2002 [en línea] <http://www.onei.cu/migracionescpv2002.htm>.
- ONEI (Oficina Nacional de Estadística e Información) (2012), Censo de Población y Viviendas 2012. Informe Nacional. Resultados Definitivos de Indicadores Seleccionados en Cuba, Provincias y municipios [en línea] <http://www.onei.cu/publicaciones/cepde/cpv2012/20140428informenacional/82>.
- Perdomo, J. y N. Montes, N. (1980), "Las proporciones económicas territoriales en la República de Cuba", Junta Central de Planificación. Cuestiones de la Economía Planificada, Año III, No 2.
- Rincón, M. (1999), "La investigación de las migraciones internas en los censos de población", en CEPAL, Serie Manuales, América Latina: aspectos conceptuales de los censos del 2000 (Seminario Censos 2000: diseño conceptual y temas a investigar en América Latina), División de Población, Santiago de Chile.
- Rodríguez, J. y G. Busso, (2009); Migración interna y desarrollo en América Latina entre 1980 y 2005 Un estudio comparativo con perspectiva regional basado en siete países, División de Población de la CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Villa, M. y F. Rivera, (2007), "Una Visión Histórica de los Esfuerzos de Medición de la Migración Interna. Aproximación Preliminar", Presentado en Taller Nacional sobre Migración interna y desarrollo en Chile: diagnóstico, perspectivas y políticas, CEPAL, CELADE, Santiago, Chile.

## **IX. Orientación sexual e identidad de género**

### **A. La invisibilidad estadística de la diversidad sexual y de género en los censos latinoamericanos: experiencias y algunas recomendaciones frente a la ronda censal 2020**

*Fernanda Stang*<sup>157</sup>

#### **1. Introducción**<sup>158</sup>

Las luchas de muchas décadas del movimiento feminista se han ido materializando progresivamente en diferentes ámbitos de las formaciones sociales (Bourdieu y Passeron, 1981). La Demografía y la Estadística, como campos del saber, no han quedado al margen de ese influjo. Desde hace un tiempo ya se ha ido instalando en estos campos la necesidad, e incluso obligatoriedad, de analizar la información producida en estos espacios desde una perspectiva de género, al menos a nivel declarativo.

Sin embargo, esa mirada de género a la que se alude se caracteriza por sustentarse en una matriz binaria y heteronormativa, que excluye la posibilidad de subjetivaciones sexo-genéricas diferentes de las dos normalizadas por esa matriz (macho/hembra, hombre/mujer). Esas otras formas permanecen aún invisibilizadas en estos espacios. El relevamiento que se presenta en este documento procura, por una parte, mostrar esa invisibilidad, y por la otra, explicar la importancia de comenzar a subsanarla, además de presentar algunas experiencias nacionales que han empezado ese camino. Se trata de una opción especialmente compleja —la decisión de esta

---

<sup>157</sup> Consultora, CELADE-División de Población de la CEPAL.

<sup>158</sup> Se agradece el valioso aporte de Claudia Tejos Candia a este trabajo. La lectura acuciosa de Fabiana Del Popolo, los comentarios y discusiones generadas en el Seminario en que se presentó este documento, que han contribuido a mejorar la versión preliminar del escrito.

captación— por la significación que se ha dado al sexo, la sexualidad y el género en nuestras formaciones sociales.

Actualmente no hay un consenso generalizado sobre cómo abordar la visibilidad estadística de estos “grupos poblacionales”<sup>159</sup>, o si esta debiese buscarse. En efecto, una parte de la población LGTBIQ (lesbianas, gays, trans<sup>160</sup>, bisexuales, intersexuales y queer<sup>161</sup>) y del movimiento de la diversidad sexual y de género tiene una opinión contraria respecto de ser registrados por instrumentos como las encuestas y los censos. Las razones para no ser empadronados son variadas, y van desde una oposición a ser encasillados en categorías que estabilizan (aunque sea momentáneamente) un proceso de subjetivación que, en tanto proceso, no puede ser estático, hasta una resistencia a las formas de control estatal que están en la base de las operaciones estadísticas<sup>162</sup>. En cambio, otra parte de esta población considera que estos datos pueden tener valor para el diseño e implementación de políticas públicas que permitan abordar las situaciones de discriminación, violencia y desigualdad que afectan a las personas con subjetivaciones sexo-généricas no heteronormativas. El trabajo que aquí se presenta se sustenta en el convencimiento de que la visibilidad estadística puede pensarse como una vía para el reconocimiento efectivo de los derechos humanos.

A continuación se presentan los resultados de este relevamiento, destinado a revisar experiencias de medición de la diversidad sexual y de género en los censos a escala regional e internacional, en vistas a generar recomendaciones para los censos de la década de 2020 que los países de América Latina y el Caribe se aprontan a iniciar. El recorrido que se propone parte con un apartado dedicado a exponer los elementos que justifican la presencia de este tema en las mediciones estadísticas, tanto a partir de datos sobre las principales problemáticas que afectan a esta población como desde la consideración de sus derechos en la normativa internacional. En un

---

<sup>159</sup> El uso de las comillas obedece a que existe una amplia discusión, dentro de la población LGTBIQ –entendida esta denominación como una categoría surgida desde el activismo– respecto de si es posible o no agrupar a personas con experiencias, problemáticas y demandas bastante diversas (véanse, por ejemplo, Pecheny, 2005; Aparicio, 2009; Iosa y Rabbia, 2011; Esguerra y Bello, 2014). Estas amplias discusiones son una expresión de las tensiones políticas que atraviesan al movimiento, y de la productiva inestabilidad semántica de estas categorías. Por lo tanto, el uso de esta expresión en el texto debe leerse con esta precaución.

<sup>160</sup> Según un informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH): “Personas trans, es el término paraguas frecuentemente utilizado para describir las diferentes variantes de las identidades de género (incluyendo transexuales, travestis, transformistas, entre otros), cuyo denominador común es que el sexo asignado al nacer no concuerda con la identidad de género de la persona. Existen ciertos consensos en relación a los términos utilizados por las personas trans: el término mujeres trans se refiere a personas cuyo sexo asignado al nacer fue masculino mientras que su identidad de género es femenina. Por otra parte, el término hombres trans se refiere a aquellas personas cuyo sexo asignado al nacer es femenino mientras que su identidad de género es masculina. El término persona trans también puede ser utilizado por alguien que se identifica fuera del binario mujer/hombre. Adicionalmente, algunas mujeres trans se identifican como mujeres, y algunos hombres trans se identifican como hombres” (CIDH, 2015, pág. 32).

<sup>161</sup> El ya citado informe de la CIDH señala que existen diferentes aproximaciones respecto de la categoría “queer”: “es utilizado como ‘término paraguas’ por la gama de orientaciones sexuales e identidades que van mucho más allá de ‘LGBT’ (...). Asimismo, el concepto ‘género queer’ es un término general para las personas cuya identidad de género no está incluida o trasciende el binario hombre/mujer” (CIDH, 2015, pág. 33).

<sup>162</sup> Detrás de este último argumento está el concepto de biopolítica, acuñado por Michel Foucault (2007), es decir: “el conjunto de mecanismos por medio de los cuales aquello que, en la especie humana, constituye sus rasgos biológicos fundamentales podrá ser parte de una política, una estrategia política, una estrategia general de poder; en otras palabras, cómo, a partir del siglo XVIII, la sociedad, las sociedades occidentales modernas, tomaron en cuenta el hecho biológico fundamental de que el hombre (sic) constituye una especie humana” (Foucault, 2007, pág. 15).

segundo apartado se exponen las principales nociones y discusiones que es importante conocer, tanto para analizar las experiencias de medición ya implementadas como para empezar a pensar en su posibilidad. En el tercer apartado se revisan las escasas recomendaciones regionales e internacionales respecto de la inclusión de estos temas en los censos, y en el cuarto se describen las también pocas experiencias de medición en los sistemas estadísticos nacionales de países de la región y el mundo. Bajo el último título, finalmente, se presentan algunas conclusiones y recomendaciones generales surgidas de esta revisión.

## 2. Antecedentes y justificación

La población que se identifica y reconoce, ya sea de manera pública o no<sup>163</sup>, con alguna orientación sexual o identidad de género no heteronormada, experimenta situaciones de discriminación, violencia (material y simbólica) y desigualdad que, desde un enfoque de derechos, constituyen un fundamento sólido para justificar su visibilidad estadística. Esta afirmación se fundamenta en la relevancia de la información generada por los instrumentos estadísticos para la implementación de políticas públicas destinadas a reconocer y materializar derechos, en igualdad de condiciones, y a subsanar aquellas situaciones de desigualdad en este sentido. El argumento entonces no pasa por una razón cuantitativa —que, por lo demás, es muy difícil de determinar por el momento— sino cualitativa, y tiene que ver con la injusticia social que implican esas situaciones que se experimentan.

Podría preguntarse, con toda lógica, si para combatir este tipo de desigualdades e injusticias se necesita “medir” a esta población. Ciertamente, no es un requisito excluyente para que se tomen medidas de política en esta línea, pero disponer de esta información permitiría conocer con más claridad la forma en que la pertenencia a este “grupo poblacional” incide en diversos aspectos de las condiciones de vida. Por ejemplo, hay abundante evidencia empírica sobre las enormes dificultades de la población trans para permanecer en el sistema educativo y alcanzar mayores niveles de escolarización, o para insertarse en el mercado laboral<sup>164</sup>, a causa de estas diversas formas de discriminación y violencia que experimentan en estos y otros ámbitos. Contar con información de este tipo, además de constituir una herramienta para el diseño e implementación de políticas informadas, es sobre todo un instrumento contundente para la demanda de garantía de derechos por parte de la población afectada por estas problemáticas.

La población LGTBIQ experimenta problemas sociales específicos, o con materializaciones específicas, además de aquellos en los que se cruzan de manera compleja estas dimensiones con otras circunstancias, como la pertenencia étnica, los procesos de racialización, la discapacidad, la migración, la pobreza, la edad, entre otras (CIDH, 2015). En efecto, el género y la sexualidad tienen un carácter estructurante en la configuración de la desigualdad social. Una de estas problemáticas es, como se mencionó ya, la discriminación y violencia basada en la orientación sexual y la identidad de género, incluso de carácter institucional. Esta compleja situación ha generado el

---

<sup>163</sup> Esta aclaración no es ociosa, puesto que muchas personas, aun cuando no han hecho pública esta identificación, experimentan situaciones de discriminación o violencia por su apariencia, modales, u otras expresiones corporales que se han construido socialmente como ligadas a esta población. Un acucioso informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) sostiene justamente que: “Como esta violencia está basada en la percepción que otras personas tienen sobre las orientaciones, identidades, expresiones y cuerpos, la violencia se manifiesta independientemente de que la persona que es víctima de violencia se identifique como lesbiana, gay, bisexual, trans o intersex” (CIDH, 2015, pág. 30).

<sup>164</sup> Tanto investigaciones periodísticas como de organismos del Estado y académicas. En este último caso se pueden mencionar: INDEC, 2012; Bareiro, 2016; Rojas y otros, 2018. Además, se aborda en informes realizados por organismos internacionales, por ejemplo: CEPAL, 2016; UNESCO, 2017.

pronunciamiento desde diversos ámbitos del sistema de las Naciones Unidas —y también del sistema interamericano de derechos humanos— como veremos en próximos párrafos. Como respuesta a esa preocupación, por ejemplo, en junio de 2016 se nombró un Experto Independiente sobre la protección contra la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género, por un mandato inicial de tres años, mediante una resolución del Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/32/L.2/Rev.1).

En los informes de este Experto se alude a problemáticas como la vulneración de los derechos de los niños transgénero, intersexuales e hijos de parejas del mismo sexo, las terapias de conversión y las dificultades en el acceso a la justicia. Además, se mencionan las leyes discriminatorias relativas al consentimiento sexual: en más de 70 países siguen tipificadas como delitos las relaciones entre personas del mismo sexo en el caso de hombres gays, bisexuales y hombres que tienen relaciones sexuales con hombres. De ellos, al menos 40 también tipifican como delito las relaciones entre mujeres lesbianas y bisexuales, y otras mujeres que tienen relaciones sexuales con mujeres. Se señala incluso que en varios países africanos y asiáticos (o en regiones dentro de estos países) puede aplicarse la pena de muerte en algunos de esos casos. Asimismo, hay Estados que penalizan a las personas transgénero por su identidad y expresión de género (Muntarbhorn, 2017)<sup>165</sup>.

En América Latina, si bien ha habido algunos avances normativos en las dos últimas décadas, sobre todo reconociendo legalmente algunas formas de pareja<sup>166</sup> y sancionando leyes de identidad de género —con diverso nivel de integralidad<sup>167</sup>— persisten situaciones de discriminación y violencia homofóbica y transfóbica que parecen tener fundamentos estructurales. Aunque es complejo generalizar realidades a escala regional, investigadores de estos temas sostienen que “América Latina como un todo” se caracteriza por la virulencia del machismo y la homofobia, reforzada por un control familiar de inspiración cristiana omnipresente, que dificultan procesos como la posibilidad de hacer pública una orientación sexual no heteronormativa (Mott, 2006). Algunos datos relevados por encuestas respaldan esta mirada. Por ejemplo, la encuesta Latinobarómetro consultó durante varias de sus ediciones qué tan justificable es la homosexualidad para las personas en una escala de 1 a 10, en la que 1 significa “no se justifica” y 10 “siempre se justifica”. Aunque casi todos los países en los que se aplicó experimentaron un aumento en el valor de la media de esa respuesta durante el período en que se hizo la pregunta (2002, 2004, 2008 y

---

<sup>165</sup> Para un análisis detallado de las diversas formas en que las legislaciones nacionales atentan contra los derechos de la población LGTBIQ, véase el informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos *Violencia contra Personas Lesbianas, Gay, Bisexuales, Trans e Intersex en América* (CIDH, 2015).

<sup>166</sup> En 2002 se sancionó la primera ley de alcance local que brindaba cobertura y reconocimiento a las parejas gay-lésbicas en América Latina, específicamente en la Ciudad de Buenos Aires (Ley de Unión Civil), seguida prontamente por otras ciudades y provincias de la Argentina; en 2004 se hizo lo propio en el Estado de Río Grande do Sul, Brasil; y en 2006 en Ciudad de México y otras urbes de ese país, que desde 2009 cuenta además con una nueva Ley de Matrimonio de alcance nacional contemplando estas parejas; la Corte colombiana empezó a reconocer varios derechos a las parejas del mismo sexo desde 2007; año en que se sancionó la primera ley de alcance nacional en el Uruguay con la figura de las “Uniones Concubinarias”. A mediados de 2010 se reformó la Ley de Matrimonio en la Argentina, reconociendo este tipo de unión para parejas del mismo sexo (Hiller, 2012). En 2013 el Poder Judicial del Brasil legalizó el matrimonio igualitario en todo el territorio. En 2015 se aprobó en Chile el Acuerdo de Unión Civil.

<sup>167</sup> En la Argentina (Ley 26.743 de 2012), el Estado Plurinacional de Bolivia (Ley 807 de 2016), el Brasil (2010), Chile (2018), Colombia (mediante decreto presidencial de 2015), Cuba (2008), el Ecuador (Ley Orgánica de Gestión de Identidad y Datos Civiles de 2016), México (mediante reforma al Código Civil en 2016), Panamá (2006) y el Uruguay (Ley N° 18.620 de 2009) (CEPAL, 2016).

2009), lo cierto es que en 2009 eran pocos los que superaban la media de 5 (la Argentina con 5,8, Chile con 5,3 y el Uruguay con 6,0)<sup>168</sup> (Cruz y Guibert, 2015).

Algunas oficinas de estadísticas de la región han estado realizando encuestas específicas, de carácter no probabilístico, sobre estos temas, o bien aplicando preguntas dentro de encuestas probabilísticas, que permiten constatar la persistencia de las situaciones de discriminación y violencia que afectan a la población LGTBIQ. Por ejemplo, dentro de este segundo tipo, la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) 2015 de Chile arrojó que, mientras que en el 17% de los hogares con jefe o jefa heterosexual había algún miembro que había sido discriminado o tratado injustamente en los últimos 12 meses, en el caso de los hogares con jefe o jefa gay, lesbiana o bisexual esa cifra ascendía al 45%. En ese grupo, el motivo de discriminación más mencionado fue precisamente la orientación sexual o la identidad de género (20,3%), seguido por la apariencia física y la ropa (16,8%) (MDS, 2016). La Encuesta Nacional de Discriminación (ENADIS) 2017, realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en colaboración con el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) de México, también de carácter probabilístico, mostró una mayor prevalencia de la discriminación entre la población mayor de 18 años no heterosexual (30,1%) que entre la heterosexual (19,8%). Lo mismo sucede respecto de la experiencia de negación de derechos en los últimos 5 años: 40% de la población no heterosexual ha vivido esa situación, frente a un 28,8% en la heterosexual (INEGI y CONAPRED, 2018).

Entre las encuestas no probabilísticas, el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) del Perú realizó en 2017 la Primera Encuesta Virtual para Personas LGBTI. En su cuestionario se consultó al encuestado si expresaba sin temor su orientación sexual y/o identidad de género: un 56,5% respondió que "no", y los motivos más señalados fueron el miedo a "ser discriminado y/o agredido" (72,5%), "perder a la familia" (51,5%) y "perder el trabajo/oportunidades laborales" (44,7%). Además, el 62,7% de los encuestados dijo haber sufrido alguna vez discriminación y/o violencia, principalmente en espacios públicos (65,6%) y el ámbito educativo (57,6%) (INEI, 2018). El Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) del Ecuador publicó en 2013 los resultados de una encuesta del mismo tipo (no probabilística), que mostró también que la mayor parte de las situaciones de discriminación y violencia que experimentaron las personas encuestadas ocurrieron en el espacio público (55,8% y 65,6% respectivamente), mientras que las experiencias de exclusión se producen mayormente en el espacio privado (71,4%) (INEC, 2013)<sup>169</sup>.

En general, tanto a escala regional como global, las problemáticas más preocupantes relevadas respecto de la población LGTBIQ se refieren a situaciones de discriminación y violencia. El Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, por ejemplo, expresó en su resolución 17/19 de 2011 su "grave preocupación" por los actos de violencia y discriminación por la orientación sexual y la identidad de género. Por otra parte, es sabido que cuando la dimensión sexo-genérica no heteronormativa se cruza con una pertenencia a las clases baja, o media baja, estas y otras situaciones se complejizan y agravan. Sin embargo, la ausencia de datos cuantitativos sobre esta

---

<sup>168</sup> Los otros países son el Estado Plurinacional de Bolivia con 4,1, el Brasil con 4,7, Colombia con 4,2, el Ecuador con 3,9, México con 4,8, el Perú con 4,7 y la República Bolivariana de Venezuela con 4,0.

<sup>169</sup> Hemos mencionado aquí algunas de las encuestas realizadas por oficinas de estadísticas de países de la región, pero existen otras fuentes de este tipo que pueden consultarse. Por ejemplo, el Centro Latinoamericano de Sexualidad y Derechos Humanos (CLAM), en coordinación con otras instituciones nacionales de diferentes países, ha desarrollado varias encuestas en las "marchas del orgullo" efectuadas en distintas ciudades (por ejemplo, Santiago de Chile, Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Córdoba en Argentina, Río de Janeiro y San Pablo en Brasil, Bogotá en Colombia y Ciudad de México en México, véase [en línea] <http://www.clam.org.br>).

población a partir de fuentes que hagan posible realizar además desagregaciones según variables socioeconómicas, no permite hacer generalizaciones de ese tipo. Por eso resulta tan importante recoger esta información en algún instrumento estadístico, más allá de las complejidades que esto pueda suponer. En este mismo sentido, el Experto Independiente sobre la protección contra la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género hace este llamamiento en su informe de 2017:

“Los Objetivos de Desarrollo Sostenible representan una oportunidad para combatir la violencia y la discriminación, también en relación con la orientación sexual y la identidad de género, y esa oportunidad debe aprovecharse al máximo para garantizar que nadie se quede atrás, sin excepción ni distinción alguna. También constituyen una vía para que los gobiernos y otros agentes generen datos e información de forma desglosada, con el fin de facilitar la planificación futura y la asignación de recursos” (Muntarhorn, 2017).

Por otra parte, se trata de un grupo que experimenta de modo sistemático desigualdades ligadas a la vulneración de otros derechos, además del de no ser discriminado, por ejemplo, el derecho a la identidad (en el caso de parte de la población trans), el derecho a la herencia, a la cobertura médica y a pensiones por el vínculo conyugal, o a decisiones médicas en torno a la salud de la pareja, en el caso de Estados que no reconocen formas de unión de las parejas LGTBIQ, o incluso el derecho a la vida en aquellos países en que se contempla la pena de muerte.

Aunque en el derecho internacional no existe un instrumento específico que proteja a la población LGTBIQ<sup>170</sup>, la no discriminación en el acceso a los derechos de todo ser humano está contemplada de modo general en la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 2) y en todos los tratados de derechos humanos, puesto que en ellos se establece que los derechos enunciados deben reconocerse a todos sin discriminación alguna. En varios, además, se ha introducido deliberadamente la frase "cualquier otra condición social" entre los motivos de discriminación prohibidos. La orientación sexual y la identidad de género, al igual que la discapacidad, la edad o el estado de salud, que se encuentran entre los motivos no mencionados expresamente en varios pactos y convenciones —que son raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento— caben en esta categoría (Naciones Unidas, 2011). De hecho, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales estableció que "cualquier otra condición social" abarca la orientación sexual, en su Observación general N° 20:

“En ‘cualquier otra condición social’, tal y como se recoge en el artículo 2.2 del Pacto, se incluye la orientación sexual. Los Estados partes deben cerciorarse de que las preferencias sexuales de una persona no constituyan un obstáculo para hacer realidad los derechos que reconoce el Pacto, por ejemplo, a los efectos de acceder a la pensión de viudedad. La identidad de género también se reconoce como motivo prohibido de discriminación. Por ejemplo, los transgénero, los transexuales o los intersexo son víctimas

---

<sup>170</sup> Lograr un instrumento de este tipo no parece una tarea sencilla. En diciembre de 2008 los representantes ante las Naciones Unidas de la Argentina, el Brasil, Croacia, Francia, el Gabón, el Japón, Noruega y los Países Bajos presentaron una carta dirigida al presidente de la Asamblea General, transmitiendo una declaración sobre derechos humanos, orientación sexual e identidad de género en nombre de numerosos países (A/63/635), declaración que tuvo una reacción negativa de parte de otros Estados miembro, principalmente musulmanes.

frecuentes de graves violaciones de los derechos humanos, como el acoso en las escuelas o en el lugar de trabajo” (ECOSOC, 2009).

Por otra parte, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ya había establecido expresamente la obligación de los Estados de proteger a las personas de la discriminación por razón de su orientación sexual en 1994, en el caso “Toonen c. Australia”.

Como se observa en los párrafos previos, los temas vinculados a la orientación sexual y la identidad de género han sido abordados principalmente por los órganos de supervisión de los tratados de derechos humanos en su relación con los Estados<sup>171</sup>. Varios, de hecho, han aprobado observaciones generales que hacen mención a la orientación sexual y la identidad de género de forma explícita (el del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención sobre los Derechos del Niño; la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad) (Muntarbhorn, 2017).

De estos instrumentos de diversa categoría emanan obligaciones concretas de los Estados respecto de la población LGTBIQ:

“1. Protección del derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de la persona, independientemente de la orientación sexual o la identidad de género. 2. Prevención de la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes por razón de la orientación sexual o la identidad de género. 3. Protección del derecho a la intimidad y contra la detención arbitraria por razón de la orientación sexual o la identidad de género. 4. Protección de las personas de la discriminación por razón de la orientación sexual y la identidad de género. 5. Protección del derecho a la libertad de expresión, asociación y reunión de forma no discriminatoria” (Muntarbhorn, 2017; ACNUDH, 2012).

El sistema interamericano, como ya se adelantó, también ha hecho significativos aportes a la protección internacional de los derechos de la población LGTBIQ. Entre los más importantes se tiene, en 2013, la aprobación de la Convención Interamericana contra toda forma de Discriminación e Intolerancia [AG/RES. 2804 (XLIII-O/13)] –próxima a entrar en vigor<sup>172</sup>– que entre los motivos prohibidos de discriminación contempla la orientación sexual, identidad y expresión de género (artículo 1), además de partir señalando la alarma que producen a los Estados que componen la organización los delitos de odio cometidos por estas razones, entre otras que mencionan. También se ha nombrado un relator regional para abordar de manera específica el tema de las personas lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersex (LGBTI) en el seno de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), que entró en funcionamiento en 2014. Por otra parte, al menos desde 2008, se han emitido resoluciones sobre derechos humanos, orientación sexual e identidad de

---

<sup>171</sup> También se han adoptado resoluciones –“Derechos humanos, orientación sexual e identidad de género” (A/HRC/27/L.27/Rev.1) de 2014, “Protección contra la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual e identidad de género” (A/HRC/32/L.2/Rev.1) de 2016– y encargado informes (ACNUDH, 2012; Muntarbhorn, 2017).

<sup>172</sup> La Convención ha sido firmada por 10 de los 35 Estados miembros, pero aún no está vigente porque solo uno de ellos ha hecho el depósito del instrumento de ratificación o adhesión (el Uruguay, en mayo de 2018), y para la entrada en vigor hace falta que sean al menos dos, véase [en línea] [http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados\\_multilaterales\\_interamericanos\\_A-69\\_discriminacion\\_intolerancia\\_firmas.asp](http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-69_discriminacion_intolerancia_firmas.asp), consultado el 29/10/2018).

género<sup>173</sup>, expresando preocupación por los actos de violencia y las violaciones de derechos humanos relacionadas a estas personas e instando a los Estados a investigar esas situaciones y tomar medidas apropiadas.

También en el escenario interamericano se ha hecho un llamamiento explícito a generar información estadística que permita hacer un seguimiento a la situación de esta población, sobre todo en relación a la discriminación y violencia que experimenta. En un detallado informe referido a la violencia contra las personas LGTB, de 2015, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos señala que este organismo “ha subrayado la crucial importancia de los mecanismos adecuados de recolección de datos para el diseño de políticas públicas efectivas dirigidas a combatir estas formas de violencia y discriminación, y ha instado a los Estados Miembros de la OEA a asegurar que esas estadísticas estén desagregadas además por factores tales como la raza y la etnia” (CIDH, 2015, pág. 228).

La Convención Interamericana contra toda forma de Discriminación e Intolerancia, en tanto, señala en su artículo 12 que:

“Los Estados Partes se comprometen a llevar adelante estudios sobre la naturaleza, causas y manifestaciones de la discriminación e intolerancia en sus respectivos países, en los ámbitos local, regional y nacional, y a recolectar, compilar y difundir datos sobre la situación de los grupos o individuos que son víctimas de la discriminación y la intolerancia”.

Como ya se señaló, las personas LGBTIQ constituyen uno de los grupos específicos amparados por este instrumento, en la medida que se considera a la orientación sexual y la identidad y expresión de género como uno de los causales prohibidos de discriminación. Y aunque la Convención aún no entra en vigor, es muy probable que lo haga prontamente.

A escala regional, el Consenso de Montevideo, aprobado en la primera reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe (Montevideo, 12 al 15 de agosto de 2013), considera a las personas LGTB en relación a dos temas puntuales: la salud sexual y reproductiva<sup>174</sup> y la igualdad de género. Respecto del primero, se señala que los Estados firmantes deben “[p]romover políticas que contribuyan a asegurar que las personas ejerzan sus derechos sexuales, que abarcan el derecho a una sexualidad plena en condiciones seguras, así como el derecho a tomar decisiones libres, informadas, voluntarias y responsables sobre su sexualidad, con respeto de su orientación sexual e identidad de género, sin coerción, discriminación ni violencia, y garantizar el derecho a la información y a los medios necesarios para su salud sexual y salud reproductiva” (párrafo 34).

También se contempla el compromiso de “[d]esarrollar políticas y programas tendientes a erradicar la discriminación basada en la orientación sexual y la identidad de género en el ejercicio de los derechos sexuales y su manifestación” (párrafo 36), y de garantizar el acceso universal a servicios de salud sexual y salud reproductiva de calidad, tomando en consideración las necesidades específicas de las personas LGTB, entre otros grupos de población que se mencionan (párrafo 37).

En la consideración de la equidad de género, aunque está mayoritariamente dirigida a las mujeres, se alude a la necesidad de una atención especial a lesbianas, bisexuales y transexuales, entre grupos de mujeres en situaciones de vulnerabilidad específicas, respecto del compromiso de

---

<sup>173</sup> AG/RES. 2435 (XXXVIII-O/08), AG/RES. 2504 (XXXIX-O/09), AG/RES. 2600 (XL-O/10), AG/RES. 2653 (XLI-O/11), AG/RES. 2721 (XLII-O/12), AG/RES. 2807 (XLIII-O/13), AG/RES. 2863 (XLIV-O/14), AG/RES. 2887 (XLVI-O/16), entre otras.

<sup>174</sup> Es preciso ser cuidadosos con este vínculo, en la medida que puede suponer un riesgo de patologización de la diversidad sexual.

“hacer efectivas las políticas adoptadas y adoptar medidas preventivas, penales, de protección y atención que contribuyan a la erradicación de todas las formas de violencia y estigmatización” (párrafo 57).

Los párrafos 62 y 63, en tanto, se refieren a la importancia de la información estadística con perspectiva de género, y aunque se entiende que está visualizando a la mujer como sujeto central de esa perspectiva, desde una mirada amplia y no binaria del género, se estaría contemplando también a las personas LGTBIQ. En concreto, en el texto del Consenso se alude al compromiso de “[m]ejorar los sistemas de estadística y los indicadores oficiales y registros administrativos, incorporando la perspectiva de género y avanzando en el reconocimiento del aporte económico y social de las mujeres en el desarrollo de las sociedades” (párrafo 62), y de “[f]ortalecer la capacidad de los países para elaborar y difundir estadísticas de género necesarias para la formulación de políticas públicas de igualdad de género y empoderamiento de las mujeres” (párrafo 63). En este mismo sentido, es decir, desde una consideración no binaria del género, debiese entenderse el objetivo 5 de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe: “Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas” (CEPAL, 2018).

La Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe también ha considerado a la población LGTBIQ en sus encuentros de esta década, lo que ha quedado materializado en los consensos resultantes de estas reuniones. Esa consideración ha implicado tanto un abordaje de las principales problemáticas que afectan a este grupo poblacional como el señalamiento de la necesidad de información estadística sobre él. En el Consenso de Brasilia, por ejemplo, surgido de la XI Conferencia, celebrada en 2010, se señala a la lesbofobia como uno de los desafíos que persisten para el logro de la igualdad de género en la región, y entre los acuerdos tomados para enfrentar todas las formas de violencia contra las mujeres, se decide “[a]doptar medidas preventivas, punitivas, de protección y atención que contribuyan a la erradicación de todas las formas de violencia contra las mujeres en los espacios públicos y privados, prestando especial atención a las mujeres afrodescendientes, indígenas, *lesbianas*, *transgénero*, del campo, de la selva, migrantes y de las zonas de frontera” (énfasis propio).

En el siguiente encuentro (XII Conferencia), celebrado en Santo Domingo en 2013, esa primera consideración acotada a las mujeres lesbianas y trans se amplía a todas las personas LGBTTI (para usar la sigla que se emplea en el instrumento). En el Consenso de Santo Domingo se alude a las “personas lesbianas, gays, bisexuales, transexuales, transgéneros, travestis e intersexuales” entre aquellos grupos que requieren “un alto nivel de concreción en acciones específicas que induzcan cambios reales en todas las etapas del ciclo de vida de las mujeres”, y al detallar las medidas acordadas para garantizar la “igualdad de género y eliminación de la violencia contra las mujeres”, se considera en el punto 93: “Definir y desarrollar políticas públicas contra la discriminación y acciones afirmativas, sobre la base de un enfoque interseccional que abarque la lucha contra el sexismo, el racismo, el etnocentrismo, la homofobia y la lesbofobia”. En la última Conferencia celebrada hasta el momento (XIII), realizada en Montevideo en 2016, se adoptó la Estrategia de Montevideo para la implementación de la agenda regional de género en el marco del desarrollo sostenible hacia 2030. En esta agenda “se identifican los acuerdos para la igualdad de género y la autonomía de las mujeres en relación con múltiples problemáticas que es posible agrupar en dimensiones críticas vinculadas con los derechos humanos”, entre ellos, el derecho a una vida libre de toda forma de violencia y discriminación, entre las que se contemplan la homofobia, la lesbofobia y la transfobia. También se señala que para el éxito de esta Estrategia se necesita la

participación activa de “la sociedad civil en toda su diversidad”, y se considera en ese sentido a las “personas lesbianas, gais, bisexuales, trans e intersexuales (LGBTI)”, entre otros grupos específicos.

En el documento de posicionamiento institucional preparado por la CEPAL para este último encuentro se dedica un título específico a la “violencia contra las *mujeres de la diversidad sexual*”, dentro del apartado sobre las múltiples manifestaciones de discriminación contra las mujeres. Además de proveerse importante información de contexto sobre la situación regional en relación a esta problemática, se señala allí, a partir de evidencia empírica generada mediante estudios académicos, que dentro de la población LGTB IQ hay grupos más afectados por formas de violencia de género (en concreto, las lesbianas y las personas bisexuales). El punto es relevante porque, por una parte, muestra la heterogeneidad dentro de este grupo y, por la otra, porque revela la forma compleja en que se cruzan las agendas de género y de la diversidad sexual. En ese sentido, se entiende entonces que la prioridad de la agenda de género la constituyan las “mujeres de la diversidad sexual”. Otra razón por la que es importante este texto, para los fines de este relevamiento, es porque se alude a que “[u]na de las limitaciones de la investigación en materia de violencia contra las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero, transexuales, intersexuales e intergénero (LGBTII) es la falta de estadísticas e informes oficiales sobre el tema” (CEPAL, 2016, pág. 111).

Por último, es imprescindible mencionar en esta revisión de instrumentos normativos vinculados con la población LGTB IQ a los Principios de Yogyakarta sobre la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género. Aunque no se trata de un instrumento vinculante de derecho internacional, estos principios se han convertido en un referente a escala global para organismos estatales, organizaciones de la sociedad civil y los propios organismos internacionales. Fueron adoptados en noviembre de 2006 en Yogyakarta, Indonesia, y constituyen un proyecto gestado por una coalición de organizaciones de derechos humanos, representada por la Comisión Internacional de Juristas y el Servicio Internacional para los Derechos Humanos, que tuvo por propósito “desarrollar una serie de principios jurídicos internacionales sobre la aplicación de la legislación internacional de los derechos humanos a las violaciones basadas en la orientación sexual y la identidad de género, a fin de imbuir de una mayor claridad y coherencia a las obligaciones estatales en materia de derechos humanos” (CIJ y ISHR, 2007, pág. 7). En este instrumento se establecen 29 principios formulados específicamente en relación con esta población, que abarcan los principales derechos civiles y políticos, sociales, económicos y culturales.

A modo de síntesis de este apartado, existe abundante evidencia empírica respecto de las situaciones específicas de vulneración de derechos que experimenta la población LGTB IQ, un marco normativo internacional que ha contemplado esta situación en diversas formas e instrumentos, y que ha señalado la necesidad de generar información estadística que haga posible el desarrollo de medidas de política sólidamente fundadas.

### **3. Aspectos conceptuales**

La operacionalización de la medición en censos de población, encuestas y otro tipo de instrumentos estadísticos de lo que convencionalmente se alude como diversidad sexual y de género, además de ser un ejercicio relativamente nuevo, especialmente en América Latina, es un proyecto inevitablemente atravesado por vastas y complejas discusiones en torno a la definición de las dos

nociones centrales que reúne la categoría (sexo y género) y la relación entre ambas<sup>175</sup>. Dar cuenta de manera exhaustiva de esos debates es un trabajo que excede los propósitos de este relevamiento. Sin embargo, es necesaria la mención de algunos de sus aspectos, por dos razones principales: primero, para entender las disyuntivas a las que se han enfrentado las experiencias de medición a nivel internacional y regional, y las que deberán considerar aquellos países que también quieran seguir esos pasos; segundo, porque adoptar una posición frente a esos debates tiene una incidencia directa en las decisiones que se tomen para su captación estadística.

La reflexión sobre la medición de estas “características de la población”<sup>176</sup>, como decimos, remite inevitablemente a las discusiones en torno a la relación entre sexo y género. Según Stolcke, esta compleja relación puede remontarse a la génesis del concepto de género. De acuerdo con el rastreo de la autora, este término fue introducido por sexólogos y psicólogos estadounidenses durante la década de 1950 con la intención de distinguir el sexo anatómico del género social. Las dificultades epistemológicas que ha afrontado la teoría feminista (que es en la que se enmarcan estos debates) en relación con la conexión entre género y sexo tienen que ver justamente con esa construcción biomédica del género. Una de esas dificultades se vincula con el dualismo heterosexual que caracteriza la noción médica original de “género social”, y que persiste en gran parte de la teoría feminista hasta fines de los años ochenta del siglo pasado (Stolcke, 2004).

La distinción tradicional entre sexo y género propuesta por aquel feminismo implicaba pensar que los cuerpos nacían sexuados, es decir, que venían a este mundo como machos o hembras, que eran constituidos como hombres y mujeres por un proceso de socialización históricamente variable. Esta idea es, a grandes rasgos, la que subyace al concepto de sistema sexo/género propuesto originalmente por Gayle Rubin, definido como “una serie de acuerdos por los que una sociedad transforma la sexualidad biológica en productos de la actividad humana” (Rubin, 1989, pág. 54).

Pero autoras como Judith Butler, enmarcadas en lo que se han llamado los feminismos de la tercera ola<sup>177</sup>, han cuestionado esta perspectiva heterocentrada, que da por sentado que: 1) el binarismo de género (varón/mujer) es el correlato indiscutible de la diferencia sexual biológica (macho/hembra); 2) que hay una relación causal o expresiva entre sexo/género/deseo —si se nace macho, entonces se es varón, por consiguiente, se desea a mujer; o bien, si se nace hembra, entonces se es mujer, por consiguiente, se desea a varón—; y 3) que hay una coherencia o unidad interna entre sexo/género/deseo que requiere de una heterosexualidad estable y de oposición (Mattio, 2012).

Para Butler —y no solo para ella— los cuerpos sexuados no solo pueden encasillarse en los dos géneros instituidos y legitimados, sino que pueden expresarse en otros géneros diferentes. Esta afirmación se sustenta en la idea según la cual ni el género es una consecuencia directa del sexo, ni la sexualidad es la consecuencia directa del género, sino que se trata de “dimensiones de la

---

<sup>175</sup> Para una revisión de estas discusiones pueden consultarse Stolcke (2004) y Mattio (2012).

<sup>176</sup> La idea de “características de la población” se emplea aquí porque es una expresión instituida en el campo de la Demografía, sin embargo, entendemos que es preferible hablar de procesos de subjetivación, para dar cuenta del carácter cambiante de estas “características” en el tiempo, no solamente en lo referido a la diversidad sexual y de género, pero especialmente en ese ámbito.

<sup>177</sup> De acuerdo con Mattio (2012), la primera ola del feminismo buscó la superación de algunos obstáculos legales a la igualdad (como el sufragio). Durante la segunda ola, desarrollada durante las décadas de 1960 y 1970, las demandas alcanzaron temas como sexualidad, institución familiar, mundo laboral y derechos reproductivos. La tercera ola se inició en la década de 1990, y “supuso una crítica antiesencialista de ciertas definiciones universalistas de la feminidad —en concreto, la de las mujeres blancas, universitarias, burguesas, heterosexuales—, ... [e] involucró una revisión profunda del posicionamiento feminista respecto de cuestiones tales como el trabajo sexual, la pornografía, las mujeres trans, etc.” (Mattio, 2012, pág. 101).

corporalidad” que no se expresan o reflejan una a la otra (Butler, 2007). En otros términos: “la relación entre la práctica sexual y el género no es una relación determinada estructuralmente” (Butler, 2002, pág. 335). De todas maneras, las diferencias sexuales tienen un impacto, sobre todo perceptivo, de tal magnitud que lo sexual pasa a ser el fundamento principal para la clasificación y diferenciación social y cultural entre lo femenino y lo masculino. Esa clasificación y diferenciación genera desigualdades sociales entre los géneros en el marco del sistema patriarcal. La perspectiva de género en materia de estadísticas se propone, justamente, medir esas desigualdades (Milosavljevic, 2007) y, en general, lo ha hecho desde una mirada binaria del género.

Ahora bien, a pesar de sostener que no hay un vínculo causal ni reductivo entre las dimensiones del género y la sexualidad, la posición de Butler es mantenerlas relacionadas: “nada hay en la práctica sexual ni en el género que permita dar prioridad a uno sobre el otro. Con todo, las prácticas sexuales invariablemente se experimentarán de manera diferente de acuerdo con las relaciones de género en las que se den” (Butler, 2002, pág. 334). La autora provee un ejemplo muy claro de la forma empírica en que se materializa esta relación entre sexo, sexualidad y género: la manera en que opera buena parte del discurso homofóbico, atribuyendo a los homosexuales un género erróneo o desviado, cuando califica de “afeminados” a los gays y de “marimachos” a las lesbianas (Butler, 2007).

Sin embargo, hay voces muy importantes dentro de este campo de estudio que tienen miradas algo diferentes, aunque no necesariamente contradictorias. Gayle Rubin es probablemente una de las más significativas por el hecho que, a lo largo de su desarrollo teórico, cambió de una postura a otra. En un primer momento, cuando propone el concepto de “sistema sexo/género”, como vimos, la autora entendía al sexo y al género como “modalidades del mismo proceso social subyacente”. Sin embargo, en un texto posterior, igual de señero que el anterior, dirá que aquella formulación no es apropiada para la sexualidad en las “sociedades industriales occidentales”, y que en consecuencia “es absolutamente esencial analizar separadamente género y sexualidad si se desean reflejar con mayor fidelidad sus existencias sociales distintas” (Rubin, 1989, pág. 54). Para probar su punto da un ejemplo bien concreto: las lesbianas no solo son oprimidas en su calidad de mujeres, también lo son en su calidad de homosexuales, es decir, no solo a partir de una jerarquización de género, sino también desde una estratificación sexual.

La posición que se adopta para este relevamiento, sustentada en evidencia empírica generada a través de trabajo de campo de tipo cualitativo<sup>178</sup>, asume que, como sostiene Judith Butler, sexo y género son dimensiones diferentes de la corporalidad, no ligadas por un vínculo estructural o de necesidad, pero que —sin embargo— se experimentan como estrechamente relacionadas (es decir, la sexualidad, en su sentido amplio, se vive en el marco de una forma histórica de relaciones de género). También es cierto que esto último ha contribuido a subsumir la categoría de sexo a la de género, y ello ha implicado una barrera epistemológica para el abordaje de estos temas: “al leer la sexualidad como una puesta en escena de las relaciones de poder entre hombres y mujeres, lo que produce [la categoría de género] es una reducción de la sexualidad al género; interpreta todo acto o práctica sexual a partir de lo que considera normas fijas de producción

---

<sup>178</sup> Aludimos a una investigación de tesis doctoral propia (Stang, 2018), pero también a otras investigaciones que han derivado en reflexiones semejantes enfrentando el trabajo de campo con personas con subjetivaciones sexo-genéricas no normativas: “La heteronormatividad hace tanto a la jerarquización de las prácticas e identidades sexuales, como la construcción genérica en tanto varones y mujeres. Por ello, aunque el género y la orientación sexual pueden distinguirse analíticamente y tienden a diferenciarse en el sentido común, aquí pretendemos indicar su implicancia mutua: la matriz genérica responde a un imaginario heterosexual” (Hiller, 2012, pág. 238).

modélica de los géneros y en clave de subordinación (...). La reducción de la sexualidad al género tiene como efecto una reducción de la noción misma de sexualidad" (Araujo, 2008, págs. 36-37).

Esta subordinación epistemológica, y también política, ha tenido consecuencias evidentes, por ejemplo, el hecho que los temas "de género" (en la interpretación de género como exclusivamente ligado a mujer) están mucho más institucionalizados y legitimados que los ligados a la diversidad sexual, tanto en los organismos internacionales como en los Estados. Por lo tanto, es importante entender que la mirada que se adopte respecto de la relación entre estas dimensiones (sexo-sexualidad-género) no es inocua, y también tiene incidencia en la forma de captar el dato, en el dato mismo, y en las decisiones de política pública, que es a lo que pretenden aportar los datos producidos a partir de estos instrumentos.

Con estas discusiones teóricas como marco, las definiciones de orientación sexual e identidad de género que se adoptan en este relevamiento son las propuestas en los Principios de Yogyakarta, tanto porque representan el resultado de un consenso internacional, como porque se hacen cargo, de buena manera, de los cuestionamientos a la mirada binaria de la matriz heteronormativa<sup>179</sup>. Según esos acuerdos, se entiende que la orientación sexual "se refiere a la capacidad de cada persona de sentir una profunda atracción emocional, afectiva y sexual por personas de un género diferente al suyo, o de su mismo género, o de más de un género, así como a la capacidad de mantener relaciones íntimas y sexuales con estas personas" (énfasis propio). Como veremos en el apartado de revisión de las experiencias internacionales, dentro de la orientación sexual, suele distinguirse entre la atracción sexual (estableciendo categorías según el objeto de esa atracción, por ejemplo, heterosexual, homosexual, bisexual) y la identidad sexual, referida a "[l]a orientación sexual autodefinida..., la cual constituye un aspecto de la identidad personal con clara proyección social" (Moral, 2011, pág. 114). La definición de los Principios de Yogyakarta no establece esa distinción<sup>180</sup>.

La identidad de género, por su parte, "se refiere a la vivencia interna e individual del género tal como cada persona la siente profundamente, la cual podría corresponder o no con el sexo asignado al momento del nacimiento, incluyendo la vivencia personal del cuerpo (que podría involucrar la modificación de la apariencia o la función corporal a través de medios médicos, quirúrgicos o de otra índole, siempre que la misma sea libremente escogida) y otras expresiones de género, incluyendo la vestimenta, el modo de hablar y los modales" (CIJ y ISHR, 2007, pág. 6). La distinción del "sexo asignado al nacimiento", aludida en esta definición, es muy relevante para el interés que anima este relevamiento, puesto que algunas oficinas nacionales de estadística han estado optando por considerarla en relación a la captación de uno de los datos básicos en las estadísticas de población: el sexo de las personas. Como sostiene la CIDH: "la asignación del sexo no es un hecho biológico innato; más bien, a las personas se les asigna socialmente un sexo al nacer con base en la percepción que otras personas tienen sobre sus genitales. Aunque en la mayoría de los casos las personas son fácilmente clasificadas como niño o niña, algunas

---

<sup>179</sup> Por heteronormatividad se entiende el "principio organizador del orden de relaciones sociales, política, institucional y culturalmente reproducido, que hace de la heterosexualidad reproductiva el parámetro desde el cual juzgar (aceptar, condenar) la inmensa variedad de prácticas, identidades y relaciones sexuales, afectivas y amorosas existentes" (Pecheny, 2008, pág. 14). Se trata de "un dispositivo social conformado por prácticas y discursos que establecen a la heterosexualidad como categoría universal, natural y estable" (Hiller, 2012, pág. 238).

<sup>180</sup> En cambio, sí distingue entre identidad y expresión de género. Estas distinciones entre orientación e identidad sexual y entre identidad y expresión de género apuntan a diferenciar entre aquello que se experimenta íntimamente y aquello que se "comparte socialmente", aunque en verdad es una separación cuestionable, en el sentido que eso que se experimenta "internamente" está inextricablemente atravesado por ese "afuera" social.

presentaciones del cuerpo son percibidas como ‘ambiguas’, y el proceso de asignación sexual no es inmediato” (CIDH, 2015, pág. 30). Dicho en otros términos: “el sexo anatómico mismo, su propia presunta dicotomía, son producto de una lectura ideológica. Una ideología de género que antecede la lectura misma de los genitales, que no permite hablar de un sexo natural, y que es lo suficientemente fuerte como para disciplinar los cuerpos cuando no se adaptan cómodamente a la lectura que se espera hacer de ellos” (Maffía y Cabral, 2003, pág. 86), como sucede con las cirugías de “corrección” del llamado “sexo ambiguo”. Por lo tanto, cuando se habla de “sexo asignado al nacer” se toma una posición respecto de la distinción naturaleza/cultura que subyace a las discusiones en torno a sexo/género revisadas en los párrafos previos.

Como se observa en estas definiciones acordadas en los Principios de Yogyakarta, se alude a géneros, en plural, y hay una cuidadosa redacción que busca evitar que se entienda que esos géneros son solo dos. Es decir, hay un alejamiento de la mirada binaria y de la heteronormatividad asociada a ella.

#### **4. Recomendaciones regionales e internacionales**

Como se sostiene en los *Principios y recomendaciones para los censos de población y habitación* de las Naciones Unidas, el sexo, junto con la edad, es el tipo más básico de información demográfica sobre las personas que se recopila en censos, encuestas y registros administrativos. Además, el cruce de esta variable con otro tipo de datos recogidos brinda la información que está en la base de la mayor parte de los análisis sociodemográficos de la población (Naciones Unidas, 2017). Por ello, es de vital importancia cuestionarse sobre la concepción acerca de la subjetivación sexo-genérica que está en la base de esa variable y sus categorías de medición, en la medida que excluye a una parte de la población. A pesar de ello, es esta mirada excluyente la que ha primado en los sistemas estadísticos nacionales hasta la actualidad. Aún son muy pocas las experiencias que empiezan a cuestionarse esa mirada binaria. Es conocido en este campo el argumento respecto de que el alto costo de los operativos censales dificulta la incorporación de nuevas consultas a las boletas, o la modificación de otras (CEPAL, 2011). Más allá del realismo de este juicio, es un hecho que la garantía de los derechos de las personas no puede depender de una valoración costo-efectiva. Por lo tanto, hay que considerar de manera concienzuda la medida en que información de este tipo podría ayudar al diseño e implementación de políticas más efectivas para asegurar esa garantía, pero también cuál será el instrumento de medición más apropiado para lograr la visibilidad estadística de estos grupos poblacionales.

Las recomendaciones internacionales y regionales para la realización de los censos de población, sin embargo, no han incorporado aún observaciones o sugerencias en torno a formas de medición no heteronormativas del sexo y el género. La última versión de las recomendaciones que realiza las Naciones Unidas para el desarrollo de los censos, publicadas en 2017, no hace mención al tema. De hecho, cuando se alude a las recomendaciones en torno a la variable “sexo”, considerada un tema central (*core topic*), se refuerza una mirada binaria: “La planificación e implementación exitosas de políticas y programas sensibles al género requiere la desagregación de los datos por sexo para reflejar los problemas, temas y preguntas relacionadas *tanto con hombres como con mujeres* en la sociedad” (Naciones Unidas, 2017, pág. 199, traducción y énfasis propios)<sup>181</sup>. Por su parte, las recomendaciones que se realizan en torno a la consideración del enfoque de

---

<sup>181</sup> En el original: “The successful planning and implementation of gender-sensitive policies and programmes requires the disaggregation of data by sex to reflect problems, issues and questions related to both men and women in society”.

género en la producción de datos para la ronda censal de 2010, elaboradas por el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), también adoptan implícitamente esta mirada binaria, lo que se desprende de la definición de género que se propone: “El término ‘género’ se refiere a ‘las normas, reglas, costumbres y prácticas a partir de las cuales las diferencias biológicas entre hombres y mujeres, niños y niñas, se traducen en diferencias socialmente construidas’” (CEPAL, 2011, pág. 42).

La Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (UNECE, por su denominación en inglés), en cambio, ha considerado esta modificación en la forma de medición en sus recomendaciones para la ronda censal de 2020, haciéndose cargo del hecho que algunos países de su región han empezado a contemplarlo, en algunos casos respondiendo a mandatos legales. Sin embargo, su posición es muy cautelosa, tanto respecto de la calidad de los datos que puedan obtenerse como de las implicancias políticas que puedan tener los resultados:

“Se sabe que se produce un pequeño error proporcional al informar o codificar grandes categorías de respuesta (como ‘masculino’ o ‘femenino’) pero que, sin embargo, pueden ser mayores que el número de respuestas capturadas correctamente para una categoría poco común (como un ‘tercer’ sexo). Incluso entre el subgrupo de interés particular, los patrones de respuesta pueden ser particularmente sensibles a la redacción de las preguntas. Por lo tanto, se recomienda encarecidamente que los países realicen un programa de pruebas riguroso antes de intentar recopilar dicha información [sobre orientación sexual e identidad de género] en el censo. Además, se debe tener en cuenta que la inclusión de dichas categorías en los productos supone un riesgo para la divulgación estadística, ya que es probable que las cifras relevantes sean muy pequeñas, especialmente cuando se clasifican de forma cruzada con otras variables censales. Si, por esta u otras razones de sensibilidad, los países no pueden divulgar dicha información, se puede argumentar que no deben intentar recopilarla” (UNECE, 2015, págs. 93-94, traducción propia)<sup>182</sup>.

Considerando este marco general, tanto contextual como conceptual y normativo, y estas recomendaciones en particular, en el próximo apartado se revisan algunas de las experiencias que se han estado desarrollando a escala regional y a nivel internacional.

## **5. La experiencia regional e internacional de las últimas décadas**

### **a. Experiencias regionales**

Como ya se ha adelantado, aún no existen en América Latina experiencias de medición censal de la orientación sexual y la identidad de género. Tal como se observa en el cuadro 1, en las dos

---

<sup>182</sup> En el original: “It is known that a small proportional error occurs in reporting or coding large response categories (such as ‘male’ or ‘female’) but that these can nevertheless be larger than the number of correctly captured responses for a rare category (such as a ‘third’ sex). Even among the sub-group of particular interest, response patterns may be particularly sensitive to question wording. It is strongly recommended, therefore, that countries should undertake a rigorous testing programme before attempting to collect such information in the census. Furthermore, it should be noted that including such categories in outputs imposes risk to statistical disclosure since the relevant numbers are likely to be very small, particularly when cross-classified with other census variables. If, for this or other sensitivity reasons, countries are not able to release such information, it is arguable that they should not attempt to collect it”.

últimas décadas todos los países de la región formularon la consulta sobre el sexo de la persona ofreciendo categorías binarias de respuesta: hombre–varón–masculino/mujer–hembra–femenino. En algunos casos se optó por plantear la pregunta directamente a partir de las dos opciones de respuesta (¿es varón o mujer?) en lugar de colocar el término “sexo” en la interrogante misma, lo que presumiblemente tiene en su base la inquietud respecto de que lo que se mide es en realidad una subjetivación sexo-genérica. Justamente en relación con esto, de acuerdo con un trabajo de la UNECE que explora la medición de formas emergentes de familias y hogares: “En la práctica, la mayoría de las encuestas recopilan información sobre el género, no sobre el sexo biológico, al aceptar el sexo informado del encuestado” (UNECE, 2011, pág. 56, traducción propia)<sup>183</sup>. Es decir, según esta afirmación, en la medida que el dato relevado de esta forma es el sexo auto-reportado o auto-percibido (no el sexo asignado al nacer), se trataría más bien del género, puesto que obedece a una construcción social de una eventual dimensión biológica. De todos modos, como señalamos en el apartado II, ese sexo asignado al nacer ya es una construcción social, en la medida que resulta de la percepción que otros tienen de ciertas características anatómicas, como los órganos genitales (Maffía y Cabral, 2003; CIDH, 2015), algo que de por sí ya es una reducción muy significativa de la sexualidad humana<sup>184</sup>.

En América Latina, como se dijo, ningún país ha implementado la medición de la orientación sexual y la identidad de género en sus levantamientos censales aún, al menos en la forma de medición directa —que es la que se ha considerado para este relevamiento en particular— porque en algunos casos es posible una medición indirecta, al recoger formas de unión de pareja y cruzarlas con el sexo de las personas censadas según la relación entre miembros del hogar (para el caso de personas del mismo sexo)<sup>185</sup>. Sin embargo, las personas captadas de esa forma representan una muy pequeña proporción de este grupo. En cambio, sí es posible mencionar un par de experiencias de encuestas de las oficinas de estadística de los países de la región, que recurren al muestreo probabilístico<sup>186</sup>. Una de ellas es la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) de Chile, en la que se han aplicado preguntas sobre identidad de género y orientación sexual en sus dos últimas ediciones (2015 y 2017). La otra experiencia es la Encuesta Nacional sobre Discriminación (ENADIS) 2017 de México, destinada específicamente a explorar asuntos vinculados a la discriminación por diferentes motivos. Las imágenes 1 y 2 muestran las preguntas aplicadas en cada una.

---

<sup>183</sup> En el original: “In practice most surveys collect gender, not biological sex information, by accepting the reported sex of the respondent”.

<sup>184</sup> Siendo entonces las tres dimensiones aludidas construcciones sociales (sexo asignado al nacer, orientación sexual e identidad de género), parece lógica la decisión metodológica que adopta la CIDH en su estudio sobre violencia contra las personas LGTB: “La Comisión también reconoce la auto-identificación de cada persona como principio rector” (CIDH, 2015, pág. 27).

<sup>185</sup> Para información actualizada sobre este punto véase el documento de Susana Schkolnik en el capítulo “Hogar y familia” de esta publicación.

<sup>186</sup> También existen, como ya se mencionó, encuestas no probabilísticas desarrolladas por las oficinas de estadística latinoamericanas, algunas ya mencionadas en el apartado de antecedentes. Entre las experiencias de este tipo puede mencionarse también la Primera Encuesta sobre Población Trans: Travestis, Transexuales, Transgéneros y Hombres Trans, implementada entre 2011 y 2012 por el Instituto Nacional de Estadística y Censos de Argentina (INDEC, 2012).

Cuadro 1  
América Latina: preguntas sobre sexo/género, censos de las décadas de 2000 y 2010

País	Década de 2000		Década de 2010	
	Pregunta	Categorías de respuesta	Pregunta	Categorías de respuesta
Argentina	Sexo	Varón/Mujer	¿Es varón o mujer?	Varón/Mujer
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Hombre o Mujer	Hombre/Mujer	¿Es mujer u hombre?	Mujer/Hombre
Brasil	Sexo	Masculino/Feminino	Sexo	Masculino /Feminino
Chile	Sexo	Hombre/Mujer	Sexo	Hombre/Mujer
Colombia	¿Es... HOMBRE o MUJER?	Hombre/Mujer	¿... es hombre o mujer?	Hombre/Mujer
Costa Rica	¿Es hombre o mujer?	Hombre/Mujer	¿Es hombre o mujer?	Hombre/Mujer
Cuba	¿Es varón o hembra?	Varón/Hembra	¿Es de sexo masculino o femenino?	Masculino/Femenino
Ecuador	¿Es hombre o mujer?	Hombre/Mujer	¿Cuál es el sexo de (...)?	Hombre/Mujer
El Salvador	¿Es hombre o mujer?	Hombre/Mujer		
Guatemala	¿Es hombre o mujer?	Hombre/Mujer	¿Sexo de la persona?	Hombre/Mujer
Haití	¿De quel sexe est...?	Masculin/Féminin		
Honduras	¿Sexo?	Hombre/Mujer	¿Sexo?	Hombre/Mujer
México	(NOMBRE) es mujer (NOMBRE) es hombre	Hombre/Mujer	(NOMBRE) es hombre (NOMBRE) es mujer	Hombre/Mujer
Nicaragua	¿[...] es varón o mujer?	Varón/Mujer		
Panamá	Sexo	Hombre/Mujer	Sexo	Hombre/Mujer
Paraguay	¿Es varón o mujer?	Varón/Mujer	¿...[Nombre]... es varón o mujer?	Varón/Mujer
Perú	Sexo	Hombre/Mujer	Sexo	Hombre/Mujer
República Dominicana	¿Es (nombre) varón o hembra?	Varón/Hembra	¿Es (NOMBRE) varón o hembra?	Varón/Hembra
Uruguay	¿Es hombre o mujer? <sup>a</sup>	Hombre/Mujer	Dígame el nombre y apellido de cada una de las personas de este hogar, comenzando por la/el jefa/e u otra persona de referencia (No olvide a las personas mayores ni los niños y niñas recién nacidos)	N° de persona Nombre y apellido <i>¿Es hombre o mujer?</i> Identificación de los informantes
Venezuela (República Bolivariana de)	Sexo	Hombre/Mujer	¿Cuál es el sexo?	Hombre/Mujer

Fuente: Elaboración propia con base en los cuestionarios censales de las décadas de 2000 y 2010.

<sup>a</sup> Corresponde al censo de 1996, pues durante la década de 2000 solo se realizó un conteo.

Como se observa en el caso de la CASEN de Chile (véase la imagen 1), se preguntó por separado acerca de la orientación sexual y la identidad de género a las personas mayores de 18 años, y en el registro inicial de los residentes del hogar encuestado se planteó la pregunta más

común, por el sexo/género de cada miembro, con categorías de respuesta binarias (hombre y mujer). En ambas ediciones de la encuesta se utilizó la misma modalidad, aunque en la versión de 2017 variaron las categorías de respuesta para la identidad de género. El binarismo en la captación inicial del sexo/género, con solo dos opciones de respuesta, también subyace a las consultas por orientación sexual e identidad de género, puesto que si bien en ambos casos se ofrece la categoría "Otro", en la cual se pide especificar, lo cierto es que las definiciones de las que se parte (según se las explicita en el mismo cuestionario<sup>187</sup>) solo conciben la posibilidad de dos sexos y dos géneros, con lo que la categoría "Otro", indirectamente, cae en el terreno de la a-normalidad.

Imagen 1  
Chile: preguntas sobre orientación sexual e identidad de género, CASEN 2015 y 2017  
A. Edición 2015

Módulo H: registro de residentes

**h1. ¿Qué relación tiene [NOMBRE] con el jefe(a) de este hogar?**

1. Jefe(a) de Hogar
2. Espos(a) o pareja de distinto sexo
3. Espos(a) o pareja de igual sexo
4. Hijo(a) de ambos
5. Hijo(a) sólo del jefe(a)
6. Hijo(a) sólo del espos(a)/pareja
7. Padre o madre
8. Suegro(a)
9. Yerno o nuera
10. Nieto(a)
11. Hermano(a)
12. Cuñado(a)
13. Otro Familiar
14. No familiar
15. Servicio Doméstico puertas adentro

Si es sólo un residente registre 1.

**h2. ¿Es [NOMBRE] hombre o mujer?**

1. Hombre
2. Mujer

Módulo R: residentes

Personas de 18 años o más (PRESENTES)	
<p>A continuación le voy a hacer una pregunta relacionada con orientación sexual</p> <p>Le informo que sus respuestas serán confidenciales y usadas sólo con fines estadísticos.</p> <p><i>Se entiende por <b>Orientación Sexual</b> la atracción que una persona puede tener hacia el sexo opuesto (heterosexual), el mismo sexo (homosexual) o hacia ambos (bisexual).</i></p> <p>r21. ¿Cuál de estas alternativas define mejor su orientación sexual?</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin: 5px 0;"> <p><b>MOSTRAR TARJETA R21 "ORIENTACIÓN SEXUAL"</b></p> </div> <p> Lea alternativas</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Heterosexual (Atracción hacia el sexo opuesto)</li> <li>2. Gay/Lesbiana (Atracción hacia el mismo sexo)</li> <li>3. Bisexual (Atracción hacia ambos sexos)</li> <li>4. Otra. <u>Especifique</u></li> </ol>	<p>A continuación le voy a hacer una pregunta relacionada con identidad de género</p> <p>Le recuerdo que sus respuestas serán confidenciales y usadas sólo con fines estadísticos.</p> <p><i>La <b>Identidad de Género</b> hace referencia a cómo la persona se siente o se identifica respecto de su género (masculino o femenino), y esto puede concordar o no con su sexo biológico.</i></p> <p>r22. En cuánto a su género, ¿usted se identifica como?</p> <p> Lea alternativas</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Masculino</li> <li>2. Femenino</li> <li>3. Otro. <u>Especifique</u></li> </ol>

<sup>187</sup> Como se lee en la imagen, la orientación sexual se entiende como "la atracción que una persona puede tener hacia el sexo opuesto (heterosexual), el mismo sexo (homosexual) o hacia ambos (bisexual)", es decir, si solo existe el sexo propio y el opuesto, es válida la pregunta respecto de qué representa la categoría "Otro". En el caso de la identidad de género, se hace referencia a "cómo la persona se siente o se identifica respecto de su género (masculino o femenino)", que puede concordar o no con su sexo biológico. Una vez más, solo se conciben dos opciones (masculino y femenino), con lo que cabe otra vez la pregunta sobre a qué alude la categoría "Otro".

## B. Edición 2017

## Módulo H: registro de residentes

**h1. ¿Qué relación tiene [NOMBRE] con el jefe(a) de este hogar?**

1. Jefe(a) de Hogar
2. Espos(a) o pareja de distinto sexo
3. Espos(a) o pareja de igual sexo
4. Hijo(a) de ambos
5. Hijo(a) sólo del jefe(a)
6. Hijo(a) sólo del espos(a)/pareja
7. Padre o madre
8. Suegro(a)
9. Yerno o nuera
10. Nieto(a)
11. Hermano(a)
12. Cuñado(a)
13. Otro Familiar
14. No familiar
15. Servicio Doméstico puertas adentro

**h2. ¿Es [NOMBRE] hombre o mujer?**

1. Hombre
2. Mujer

## Módulo R: identidades, redes y participación

## Personas de 18 años o más (PRESENTES)

A continuación le voy a hacer unas preguntas relacionadas con orientación sexual e identidad de género. Le informo que sus respuestas serán confidenciales y usadas solo con fines estadísticos.

Se entiende por Orientación Sexual la atracción que una persona puede tener hacia el sexo opuesto (heterosexual), el mismo sexo (homosexual) o hacia ambos (bisexual).

**r23. ¿Cuál de estas alternativas define mejor su orientación sexual?****MOSTRAR TARJETA R23 “ORIENTACIÓN SEXUAL”**

 *Lea alternativas*

1. Heterosexual (Atracción hacia el sexo opuesto)
2. Gay/Lesbiana (Atracción hacia el mismo sexo)
3. Bisexual (Atracción hacia ambos sexos)
4. Otra. Especifique

La Identidad de Género hace referencia a cómo la persona se siente o se identifica respecto de su género (masculino o femenino), y esto puede concordar o no con su sexo biológico.

**r24. En cuanto a su género, ¿usted se identifica como?**

 *Lea alternativas*

1. Masculino
2. Femenino
3. Transgénero (Trans masculino y femenino)
4. Otro. Especifique

Fuente: Cuestionarios de las CASEN 2015 y 2017.

En el caso de la ENADIS de México solo se capta la identificación sexual (como aspecto de la orientación sexual), y la pregunta se aplica a la persona mayor de 18 años elegida para contestar. La consulta forma parte del apartado “Reconocimiento personal e institucional” del Cuestionario de Opinión y Experiencias<sup>188</sup>, mientras que en el cuestionario general se mantiene la consulta tradicional por sexo, con dos posibilidades de respuesta: hombre y mujer. Respecto de la identificación sexual, y para proteger la privacidad del encuestado, se recurre a un sistema de tarjetas. Aunque se ofrece la categoría “Otro” para responder (véase imagen 2), la definición adoptada en el marco conceptual de la encuesta también deja ver una mirada binaria, pues se la entiende como la “[a]tracción erótico afectiva hacia *hombres, mujeres o ambos*. No se elige, ni descubre y *no puede cambiarse*. No se debe a factores externos, familiares o experiencias. Básicamente hay tres orientaciones: homosexualidad (atracción por el mismo sexo), heterosexualidad (atracción por el otro sexo) y bisexualidad (por ambos), no obstante, dentro del colectivo LGBT se precisan otro tipo de orientaciones sexuales” (INEGI, 2018, pág. 123, énfasis propios). Además de binaria, la definición deja ver una mirada estática (“no puede cambiarse”) que no se ajusta al carácter dinámico de estos procesos de subjetivación. Si bien se entiende que un

<sup>188</sup> La ENADIS 2017 constó de tres instrumentos de captación: Cuestionario General, Cuestionario de Opinión y Experiencias (COE) y Cuadernillo de Módulos. Este último contemplando preguntas específicas para diversos grupos poblacionales (indígenas, personas con discapacidad, niños y niñas, mujeres, entre otros).

censo o encuesta constituyen una fotografía de la población en un momento dado, eso no implica que la definición subyacente deba desatender ese dinamismo. Por otra parte, según esta definición, las otras orientaciones posibles (distintas de homo, hetero o bisexual) se consideran solamente categorías políticas generadas por el movimiento LGTBIQ.

Imagen 2

México: pregunta sobre identificación sexual, ENADIS 2017

SEXO
<b>3.4 (NOMBRE) es hombre.</b>
<b>(NOMBRE) es mujer.</b>
REGISTRE UN CÓDIGO
Hombre..... 1
Mujer ..... 2

IDENTIFICACIÓN SEXUAL
<b>5.2 De la siguiente tarjeta dígame, ¿con cuál se identifica mejor? Solo deme el número.</b>
MUESTRE LA TARJETA OES Y CIRCULE UN CÓDIGO
Le atraen o gustan las personas del sexo opuesto (heterosexual) ..... 1
Le atraen o gustan las personas de su mismo sexo (gay o lesbiana) ..... 2
Le atraen o gustan las personas de ambos sexos (bisexual) ..... 3
Otro ..... 4

Fuente: Cuestionarios de la ENADIS 2017.

## b. Experiencias internacionales

Aunque pocas<sup>189</sup>, hay algunas experiencias internacionales de medición de la diversidad sexual y de género en los sistemas estadísticos nacionales que es importante y valioso analizar para pensar en posibilidades y formas de captación de este ámbito temático, e incluso antes que eso, en su viabilidad.

El caso de Australia es una de estas experiencias. En ese país la medición de variables relacionadas con estos temas se fijó en 2016 como un estándar<sup>190</sup>, que contempla la consulta a todas las personas. Si bien, como se observa en el cuadro 2, se definen las dos variables (sexo y género) y se establecen las categorías de clasificación a considerar en cada caso, el criterio que sugiere la Oficina Australiana de Estadísticas (Australian Bureau of Statistics, ABS) es recopilar y utilizar información sobre género, y considerar el sexo solo cuando existe una "necesidad legítima", por ejemplo, cuando se necesita conocer las características biológicas de la población objetivo para la evaluación y el tratamiento de algunas afecciones médicas<sup>191</sup>. La orientación sexual no está

<sup>189</sup> Dada la limitación que supone el dominio de idiomas para hacer un relevamiento exhaustivo, la exploración no consideró países de África y Asia. Aun así, el nivel de certeza sobre esta escasez es alto.

<sup>190</sup> En línea <http://www.abs.gov.au/ausstats/abs@.nsf/Latestproducts/1200.0.55.012Main%20Features192016?opendocument&tabname=Summary&prodno=1200.0.55.012&issue=2016&num=&view=>.

<sup>191</sup> En el sitio web oficial se expresa textualmente: "The Australian Government Guidelines on the Recognition of Sex and Gender, November 2015 (Attorney-General's Department), advocate the preferred Australian Government approach of collecting and using gender information, with sex only being collected where there is a legitimate need. As a general rule, sex should only be collected if the study relies on knowing the biological characteristics of the target population. For example, the assessment and treatment of some medical conditions are dependent upon knowing the biological characteristics of people" [en línea] <http://www.abs.gov.au/ausstats/abs@.nsf/Latestproducts/1200.0.55.012Main%20Features192016?opendocument&tabname=Summary&prodno=1200.0.55.012&issue=2016&num=&view=>, consultado el 28/10/2018).

contemplada en este estándar, pero se ha consultado en algunas encuestas<sup>192</sup>. La revisión de la boleta utilizada en el último relevamiento censal del país (2016) muestra que el estándar no fue utilizado en ese instrumento, que empleó una formulación convencional para la captación (véase imagen 3). Dado que el estándar se estableció el mismo año de realización del censo, puede deducirse que no se contó con el tiempo necesario para aplicarlo<sup>193</sup>.

Cuadro 2

Australia: clasificaciones estándar de sexo y género y estructura de códigos en el sistema estadístico nacional

Categoría	Definición
Clasificación estándar de sexo	
Masculino	Personas que tienen características biológicas masculinas o predominantemente masculinas, o sexo masculino asignado al nacer.
Femenino	Personas que tienen características biológicas femeninas o predominantemente femeninas, o sexo femenino asignado al nacer.
Otro	Personas que tienen características biológicas mixtas o no binarias (si se conocen), o un sexo no binario asignado al nacer.
Clasificación estándar de género	
Masculino	Adultos que se identifican como hombres y niños que se identifican como chicos.
Femenino	Adultos que se identifican como mujeres y niños que se identifican como chicas.
Otro	Adultos y niños que se identifican como no binarios, de género diverso o con descriptores que no sean hombre/niño o mujer/niña.

Fuente: Australian Bureau of Statistics, "Standard for Sex and Gender Variables, 2016" [en línea] <http://www.abs.gov.au/ausstats/abs@.nsf/Latestproducts/1200.0.55.012Main%20Features212016?opendocument&tabname=Summary&prodno=1200.0.55.012&issue=2016&num=&view>, consultado el 25/9/18, traducción propia.

Los criterios establecidos para la captación del sexo y género están alineados con las Directrices del Gobierno de Australia sobre el Reconocimiento de Sexo y Género de 2015<sup>194</sup>. Tal como se aprecia en el cuadro 2, ambas se clasifican considerando las dos categorías legitimadas desde la matriz heteronormativa (masculino y femenino), además de una tercera: "Otro". Al leer las definiciones operativas que provee la ABS se comprende que en su base hay una mirada no binaria de ambas dimensiones. Desde esa perspectiva, el sexo se define como "la distinción entre hombres, mujeres y otros que no tienen características biológicas típicamente asociadas con el sexo masculino o femenino, según lo informado por un encuestado", y el género como "la distinción

<sup>192</sup> La National Survey of Mental Health and Wellbeing, en la que se ofrecen las siguientes categorías de respuesta: "heterosexual -a sexual attraction to people of the opposite sex only; homosexual -a sexual attraction to people of the same sex only; or bisexual -a sexual attraction to people of both sexes (opposite sex and same sex)" [en línea] <http://www.abs.gov.au/ausstats/abs@.nsf/Products/4327.0~2007~Main+Features~Population+characteristics?OpenDocument#PARALINK4>, consultado el 30/10/2018. También la General Social Survey, en la que las categorías ofrecidas son "heterosexual, gay or lesbian, Other"; "Other" se refiere a "people identifying as bisexual and sexual orientations other than heterosexual, gay, lesbian or bisexual" [en línea] <http://www.abs.gov.au/AUSSTATS/abs@.nsf/Latestproducts/4159.0Glossary12014?opendocument&tabname=Notes&prodno=4159.0&issue=2014&num=&view=>, consultado el 30/10/2018.

<sup>193</sup> De hecho, en el sitio web oficial que explica el estándar se contempla la posibilidad de demoras en su implementación: "While there are advantages to implementing the new standard as soon as possible (improved accuracy and comparability) it is acknowledged that impediments to transitioning to the new question module may exist (e.g. system limitations, lack of redevelopment funds, methodological dependencies) leading to implementation delays" [en línea] <http://www.abs.gov.au/ausstats/abs@.nsf/Latestproducts/1200.0.55.012Main%20Features242016?opendocument&tabname=Summary&prodno=1200.0.55.012&issue=2016&num=&view=>, consultado el 30/10/2018.

<sup>194</sup> [En línea] <https://www.ag.gov.au/Pages/default.aspx>.

entre hombres, mujeres y géneros que son una combinación de hombres y mujeres, o ni hombres ni mujeres, según lo informado por un encuestado” (ABS, traducción propia). Además, como se señala, se adopta el criterio de auto-reporte.

Imagen 3  
Australia: pregunta sobre sexo/género, censo de 2016

<p><b>3 Is the person male or female?</b></p> <p>• Mark one box for each person, like this: <input type="checkbox"/></p>	<p><input type="checkbox"/> Male</p> <p><input type="checkbox"/> Female</p>
--	---

Fuente: Cuestionario del censo de Australia de 2016.

En la descripción oficial del estándar, se detallan los razonamientos que estuvieron detrás de la adopción de esta tercera categoría:

“Si bien la mayoría de la población identifica su sexo y género como masculino o femenino y se describe a sí misma como tal, una pequeña proporción de la población identifica su sexo y/o género como no masculino o femenino. La etiqueta ‘Otro’ se usa en las clasificaciones de esta norma para describir las terceras categorías de sexo y género porque dentro de la comunidad general no se ha aceptado ampliamente un término más descriptivo. El uso de ‘Otros’ también es consistente con las mejores prácticas para desarrollar clasificaciones estadísticas que identifiquen y etiqueten con precisión las categorías que conforman una proporción significativa de una población general (por ejemplo, ‘Hombres’ y ‘Mujeres’), con las categorías restantes de una población reunidas para formar una tercera categoría etiquetada como ‘Otros’. Términos como ‘indeterminado’ e ‘intersex’ se usan para describir la tercera categoría de sexo, mientras que términos como ‘género diverso’ se usan para describir la tercera categoría de género, y ‘no binario’ y ‘no especificado’ son términos utilizados para describir las terceras categorías de sexo y género. (...) Además, esta norma recomienda la inclusión de un ‘por favor especifique’ por escrito para las categorías ‘Otras’, dando a los encuestados la oportunidad de describir su sexo y/o género de una manera con la que se sientan cómodos” (ABS, traducción propia)<sup>195</sup> (véase el cuadro 3, que resume todas las experiencias analizadas). Es decir, la categoría “Otro” se prefiere porque permite aglutinar la gran diversidad a la que alude, que puede desagregarse por la solicitud de especificación, y además porque brinda al encuestado la posibilidad de

<sup>195</sup> En el original: “While the majority of the population identifies both their sex and gender as either male or female and describe themselves as such, a small proportion of the population identify their sex and/or gender as other than male or female. The label ‘Other’ is used in this standard’s classifications to describe the third categories of both sex and gender because a more descriptive term has not been widely agreed within the general community. The use of ‘Other’ is also consistent with best practice for developing statistical classifications that identify and accurately label categories that make up a significant proportion of an overall population (e.g. ‘Male’ and ‘Female’), with the remaining categories of a population brought together to form a third category labelled ‘Other’. Terms such as ‘indeterminate’ and ‘intersex’ are variously used to describe the third category of sex, while terms such as ‘gender diverse’ is used to describe the third category of gender, and ‘non-binary’ and ‘unspecified’ are terms used to describe the third categories of both sex and gender. (...) Further, this standard recommends the inclusion of a ‘please specify’ write-in facility for the ‘Other’ categories giving respondents the opportunity to describe their sex and/or gender in a way they are comfortable with”.

autodefinirse sin tener que restringirse a un número acotado de opciones, y protegiendo además su privacidad.

El Canadá es otro de los casos internacionales en los que alguna forma de captación de la diversidad sexual y de género ya es un estándar nacional desde comienzos de 2018. Como en Australia, en este país se opta por sugerir la captación del género, y se recomienda considerar el sexo (que en la definición adoptada remite al sexo asignado al nacer) solo cuando el destino específico de los datos relevados lo requiera: "Sexo y género se refieren a dos conceptos diferentes. Se debe tener precaución cuando se comparan los recuentos por sexo con los de género. Por ejemplo, el sexo femenino no es lo mismo que el género femenino. Se espera que la mayoría de los programas de estadísticas sociales utilicen la variable 'Género de la persona' y la 'Clasificación de género'. La variable 'Sexo de la persona' y la 'Clasificación del sexo' se deben utilizar cuando se necesita información sobre el sexo al nacer, por ejemplo, para algunos indicadores demográficos y de salud" (Statistics Canada, traducción propia)<sup>196</sup>. Es decir, en este caso se adopta la idea del "sexo asignado al nacer"; de hecho, Estadísticas de Canadá (Statistics Canada) hace explícita su posición frente a esta distinción: "El sexo se refiere al sexo asignado al nacer. El sexo se asigna normalmente según el sistema reproductivo de una persona y otras características físicas" (Statistics Canada, traducción propia)<sup>197</sup>.

Las categorías consideradas en el estándar canadiense para el género remiten a dos clasificaciones articuladas entre sí: por una parte, se distingue entre cisgénero y transgénero; y por la otra, entre género masculino, femenino y diverso, como se muestra en el cuadro 3. Según se explica en el sitio oficial, se considera tanto la "vivencia interna" como la "expresión pública" del género. También hay una explicitación de la mirada dinámica de estos procesos, al sostener que el género puede cambiar con el tiempo. Por otra parte, es importante señalar la diferencia en torno a la tercera categoría que se establece, que no se limita a un indeterminado "Otro", sino que lo nomina como "Género diverso". Respecto de la clasificación del sexo asignado al nacer, la norma canadiense adopta una tercera categoría (intersexual). En este caso la propuesta se aleja menos de una concepción binaria que en la experiencia australiana, en la medida que intersex es entendida como una combinación posible de los dos sexos "típicos".

Dado el carácter reciente de la vigencia de este estándar, aún no se puede analizar su materialización en la medición censal. Además, la fijación de un estándar no tiene por consecuencia necesaria la incorporación de preguntas en los censos u otro tipo de instrumentos, aunque implican un avance en materia de visibilidad estadística a partir de la consideración misma de la clasificación. En el último relevamiento censal realizado en el país, en 2016, se preguntó por el sexo de la persona, ofreciéndose dos categorías de respuesta (hombre y mujer), como se observa en la imagen 4. Por otra parte, el Canadá cuenta con una experiencia de medición del comportamiento y la identidad sexual en la Canadian Community Health Survey (CCHS) de 2016 (véase el cuadro 3, que resume

---

<sup>196</sup> En línea: <http://www23.statcan.gc.ca/imdb/p3Var.pl?Function=DEC&Id=410445> y <http://www23.statcan.gc.ca/imdb/p3Var.pl?Function=DEC&Id=467214>, consultado el 25/9/2018. En el original: "Sex and gender refer to two different concepts. Caution should be exercised when comparing counts for sex with those for gender. For example, female sex is not the same as female gender. The variable 'Gender of person' and the 'Classification of gender' are expected to be used by most social statistics programs. The variable 'Sex of person' and the 'Classification of sex' are to be used where information on sex at birth is needed, for example for some demographic and health indicators".

<sup>197</sup> En el original: "Sex refers to sex assigned at birth. Sex is typically assigned based on a person's reproductive system and other physical characteristics".

todas las experiencias). En ambos casos se consideraron categorías de respuesta binarias (“Males only”, “Females only”, “Both males and females” para el comportamiento sexual y “Heterosexual —sexual relations with people of the opposite sex—”, “Homosexual, that is lesbian or gay —sexual relations with people of your own sex—” y “Bisexual —sexual relations with people of both sexes—” para la identidad sexual), ofreciéndose además las opciones “no responde” y “no sabe”.

Cuadro 3

Canadá: clasificaciones estándar de sexo y género y estructura de códigos en el sistema estadístico nacional

Clasificaciones de género	
Cisgénero	Esta categoría incluye a las personas que han informado que su sexo asignado al nacer es el mismo que su género actual.
Transgénero	Esta categoría incluye a las personas cuyo sexo asignado al nacer fue reportado como femenino y cuyo género actual fue reportado como diferente al femenino; o personas cuyo sexo asignado al nacer fue reportado como masculino y cuyo género actual fue reportado como diferente al masculino. También incluye a las personas que se reportaron como inseguras de su género o personas que fueron reportadas como hombres y mujeres, bi-género, o ni hombres ni mujeres.
Género Masculino	Esta categoría incluye a las personas cuyo género actual fue reportado como masculino. Esto incluye a las personas cisgénero y transgénero que fueron reportadas como masculinas.
Género Femenino	Esta categoría incluye a las personas cuyo sexo actual fue reportado como femenino. Esto incluye a las personas cisgénero y transgénero que fueron reportadas como femeninas.
Género Diverso	Esta categoría incluye a las personas cuyo género actual no se informó exclusivamente como masculino o femenino. Incluye a las personas que se reportaron como inseguras de su género, las personas que fueron reportadas a la vez como masculinas y femeninas, o ni masculinas ni femeninas.
Clasificaciones de sexo	
Masculino	Esta categoría incluye a las personas que fueron reportadas como de sexo masculino. El sexo se refiere al sexo asignado al nacer.
Femenino	Esta categoría incluye a las personas que fueron reportadas como de sexo femenino. El sexo se refiere al sexo asignado al nacer.
Intersex	Esta categoría incluye a las personas que fueron reportadas como intersexuales. El sexo se refiere al sexo asignado al nacer.

Fuente: Statistics Canada, “Gender of person”, [en línea] <http://www23.statcan.gc.ca/imdb/p3Var.pl?Function=DEC&Id=410445>; “Sex of person”, [en línea] <http://www23.statcan.gc.ca/imdb/p3Var.pl?Function=DEC&Id=467214>, consultado el 25/9/2018, traducción propia.

Imagen 4  
 Canadá: pregunta sobre sexo/género, censo de 2016

<b>1 NAME</b> In the spaces provided, copy the names in the same order as in <b>step B</b> . Then answer the following questions for <b>each</b> person.	<b>PERSON 1</b>
The following questions refer to each person's situation on <b>May 10, 2016</b> , unless otherwise specified.	Family name <hr/> Given name <hr/>
<b>2</b> What is this person's <b>sex</b> ?	<input type="radio"/> Male <input type="radio"/> Female

Fuente: Cuestionario del censo de Canada de 2016.

El Reino Unido, desde 2009<sup>198</sup>, cuenta también con una norma armonizada a nivel nacional para la consulta sobre diversidad sexual, que al menos por ahora se aplica solamente en encuestas. En el último censo disponible (2011), como se observa en la imagen 5, se preguntó por el sexo de la persona con dos opciones de respuesta: hombre y mujer, luego de descartar la opción de consultar por orientación sexual a partir de estudios que concluyeron que para hacerlo se encuentran problemas conceptuales difíciles de resolver, que la elaboración de una pregunta comprensible para los formularios autocompletados es una tarea compleja, y que hay inquietudes respecto de la calidad y precisión de los datos que se pueden recopilar.

El concepto que se capta en encuestas en relación a la diversidad sexual es concretamente el de identidad sexual, que se entiende como un aspecto específico de la orientación sexual: “La orientación sexual es un término general que abarca varias dimensiones, incluida la identidad sexual, la atracción y el comportamiento. (...) La identidad sexual percibida por uno mismo es una visión subjetiva de uno mismo. Esencialmente, se trata de lo que una persona es, no de lo que hace. (...) Es importante reconocer que la pregunta no es específicamente sobre el comportamiento sexual o la atracción, aunque estos aspectos podrían estar relacionados con la formación de la identidad. Una persona puede tener una identidad sexual sin ser sexualmente activa” (Haseldon y Joloza, 2009, pág. 6, traducción propia)<sup>199</sup>. Las razones esgrimidas en el mencionado documento de la Office for National Statistics (ONS) para captar este aspecto específico de la orientación sexual aluden a que durante la investigación realizada para decidir la formulación de la pregunta —emprendida luego de descartar la opción para el censo— se pudo determinar que es el que más se vincula con las experiencias de desventaja y discriminación, y que “los encuestados no estaban a favor de preguntar sobre el *comportamiento* sexual en el contexto de una encuesta social, ni sería apropiado en las encuestas gubernamentales de propósito general” (Haseldon y Joloza, 2009, pág. 7, traducción propia)<sup>200</sup>.

<sup>198</sup> Según se sostiene en un documento oficial de la ONS, fue el primer país en introducir una pregunta sobre identidad sexual en encuestas generales (Haseldon y Joloza, 2009) [en línea] <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20160106185802/http://www.ons.gov.uk/ons/guide-method/measuring-equality/equality/sexual-identity-project/index.html>.

<sup>199</sup> En el original: “Sexual orientation is an umbrella term which encompasses several dimensions including sexual identity, attraction and behaviour. (...) Self-perceived sexual identity is a subjective view of oneself. Essentially, it is about what a person is, not what they do. (...) It is important to recognise that the question is not specifically about sexual behaviour or attraction, although these aspects might relate to the formation of identity. A person can have a sexual identity while not being sexually active”.

<sup>200</sup> En el original: “respondents were not in favour of asking about sexual behaviour in a social survey context, nor would it be appropriate in general purpose government surveys”.

La pregunta resultante de esta indagación (véase imagen 6), que se incorporó en la encuesta de hogares integrada (Integrated Household Survey, IHS) en enero de 2009 —instrumento que combina la mayoría de las encuestas de hogares de la ONS en una sola— fue rigurosamente testada en su aceptabilidad, según se afirma en el citado documento, y además se pudo constatar que provee datos de alta calidad. Se aplica a todas las personas de 16 años o más de edad, y se establece que debe hacerse junto con otras preguntas de identidad (sexo, edad, etnia, entre otras). Como se observa en la imagen, se proveen cuatro categorías de respuesta: “Heterosexual/Straight”, “Gay/Lesbian”, “Bisexual” y “Other”. No se pide especificar esta última categoría por razones de privacidad. Las pruebas realizadas mostraron que eran pocos los casos que aglutinaba la última opción (Other), en general personas heterosexuales que no entendían la terminología (por lo que se agregó la especificación “Straight”) y aquellas que se resistían a ser clasificadas con identidades no binarias.

Imagen 5  
Reino Unido: pregunta sobre sexo/género, censo de 2011

2 What is your sex?

Male  Female

Fuente: Cuestionario del censo del Reino Unido de 2011.

Imagen 6  
Reino Unido: pregunta sobre identidad sexual consensuada como estándar en el sistema estadístico nacional. Versión de aplicación presencial

ASK ALL AGED 16 OR OVER

INTERVIEWER: Allocate all cards, then ask the question to all

[INDICATE TO INTERVIEWERS WHICH SHOWCARD SHOULD BE GIVEN TO EACH RESPONDENT]

**Which of the options on this card best describes how you think of yourself?**  
**Please just read out the number next to the description.**  
(ONLY IF CONCURRENT INTERVIEW)

**The numbers on each card are different for each person.**

27. Heterosexual / Straight  
21. Gay / Lesbian  
24. Bisexual  
29. Other

*(Spontaneous Don't know/Refusal)*

Fuente: Haseldon y Joloza (2009).

La experiencia del Reino Unido es muy interesante por la metodología a la que se recurre para proteger la privacidad del encuestado, a partir del uso de tarjetas en las que se presentan las categorías de respuesta, como se observa en el fraseo de la pregunta (véase imagen 6). Cuando se entrevista a más de una persona en el hogar, cada una de ellas recibe una tarjeta de presentación diferente, con un conjunto único y no secuencial de números para las categorías de respuesta. En esa ocasión, el encuestador explica en voz alta que los números en cada tarjeta son diferentes para cada persona. Cuando la entrevista personal es asistida por computadora portátil, las opciones de respuesta no deben estar visibles en la pantalla.

La oficina de estadísticas de Noruega (Statistics Norway) incluyó una pregunta para captar la identidad sexual en su encuesta de condiciones de vida de 2008. El interés estaba puesto en explorar si existía una correlación entre la identidad sexual y ciertos aspectos clave de las condiciones de vida (Gulløy y Normann, 2010). Aunque la sugerencia resultante de esa exploración fue no incluir la consulta como un componente estándar de esta encuesta, debido a que la evaluación de la aplicación arrojó una relación incierta entre la identidad sexual y las condiciones de vida y un riesgo de error en la medición, interesa observar la experiencia porque la formulación separó la atracción de la identidad sexual, como se observa en el recuadro 1.

Recuadro 1

Noruega: pregunta sobre atracción e identidad sexual, encuesta de condiciones de vida 2008

Which sex do you feel attracted to? Would you say...

READ THE NUMBERS IN FRONT OF EACH RESPONSE CATEGORY SO INTERVIEWEE CAN RESPOND BY STATING NUMBER ONLY

1. ...that you only feel attracted to men
2. ...that you feel attracted to both men and women
3. ...that you only feel attracted to women
4. FEEL NO ATTRACTION TO ANYONE
5. DON'T KNOW
6. DO NOT WISH TO ANSWER

If (Interviewee is female and Sid2 = 2 or 3) or (Interviewee is male and Sid2 = 1 or 2)

Sid3

Do you regard yourself as being gay/lesbian, bisexual or heterosexual?

READ OUT THE NUMBERS IN FRONT OF EACH RESPONSE CATEGORY SO INTERVIEWEE CAN RESPOND BY STATING NUMBER ONLY

1. Gay or lesbian
2. Bisexual
3. Heterosexual
4. NO, NONE OF THE CATEGORIES
5. DON'T KNOW
6. DO NOT WISH TO ANSWER

Fuente: Gulløy y Normann (2010).

Como se aprecia en la imagen, en ambos casos se ofrecieron categorías generadas desde la matriz binaria de sexo/género y se consideró además una opción para los que no se sienten interpretados por ninguna de las categorías ofrecidas, otra para responder que no se sabe, y una última para expresar que no se desea contestar. En la misma encuesta se captó el género de manera convencional (hombre y mujer) (véase el cuadro 4).

Algunos otros países han estado explorando la posibilidad de medir la orientación sexual y la identidad de género en sus censos, entre ellos Nueva Zelandia y los Estados Unidos. En el primer caso, en la página oficial de StatsNZ se explica que se incluyeron preguntas sobre sexo con una tercera categoría de respuesta, además de consultas sobre orientación sexual e identidad de género, en el programa de pruebas para el censo de 2018, en respuesta al interés sobre estos tópicos que se registró durante la consulta pública para definir el contenido del relevamiento censal. Específicamente se alude a la realización de pruebas cognitivas, una prueba pública a pequeña escala y dos a gran escala<sup>201</sup>. Estas pruebas, según se explica, concluyeron que “la información recopilada sobre estos temas a través de un cuestionario como el censo probablemente no generaría datos de alta calidad” (StatsNZ, traducción propia)<sup>202</sup>. De todos modos, en 2015 ya se había acordado un estándar estadístico para recolectar, clasificar y difundir información sobre identidad de género que algunos organismos del Estado han contemplado para sus estadísticas sectoriales, entre ellos el Ministerio de Salud y la Agencia de Transportes (StatsNZ, 2017). Dicho estándar considera tres categorías: “Male”, “Female” y “Gender diverse”; esta última, a su vez, se desagrega en “Gender diverse not further defined”, “Transgender male to female”, “Transgender female to male” y “Gender diverse not elsewhere classified” (StatsNZ, traducción propia)<sup>203</sup>. A pesar de ello, se decidió no incorporar esta pregunta al censo de 2018, misma decisión que se adoptó respecto de la inclusión de una pregunta sobre orientación sexual. El carácter autocompletado del formulario censal fue un factor considerado como obstaculizador en ambos casos, entre otras razones, como la sensibilidad de la temática o la fiabilidad de los datos obtenidos. No obstante, respecto de la orientación sexual, se optó por incluir una consulta, concretamente sobre identidad sexual, en la General Social Survey (GSS) de ese año (2018) (StatsNZ, 2017). Esta encuesta bianual, con una muestra de aproximadamente 8.000 personas y que está centrada en aspectos del bienestar, se consideró una plataforma más apropiada para explorar esta temática<sup>204</sup>.

Desde la US Census Bureau (Oficina del Censo de los Estados Unidos), en tanto, han estado realizando pruebas cognitivas y grupos focales para explorar la posibilidad de consultar sobre orientación sexual e identidad de género en la Current Population Survey (CPS), pero han concluido por el momento que, aunque su medición es aparentemente factible, se requieren pruebas exhaustivas adicionales para decidir su implementación (Ellis y otros, 2018). En el país ya tienen desde 2013 la experiencia de aplicación de una pregunta sobre orientación sexual en al menos una encuesta, la *National Health Interview Survey* (NHIS) del *Centers for Disease Control and Prevention* (CDC), cuya formulación, diferenciada para hombres y mujeres, se muestra en el recuadro 2. Como se observa, además de las habituales categorías de la matriz binaria y su combinación “Gay/Lesbian”, “Straight” y “Bisexual”, se contempla una respuesta para “Something else” y la correspondiente a “no sabe”. Al inicio del cuestionario se mantiene la consulta por el sexo del encuestado con las dos categorías típicas de respuesta (véase el cuadro 4).

---

<sup>201</sup> [En línea] <https://www.stats.govt.nz/reports/sex-gender-and-sexual-orientation>.

<sup>202</sup> En el original: “Our testing indicated that information collected on these topics through a questionnaire like the census was not likely to produce high-quality data”.

<sup>203</sup> [En línea] <http://archive.stats.govt.nz/methods/classifications-and-standards/classification-related-stats-standards/gender-identity.aspx>, consultado el 30/10/2018.

<sup>204</sup> Dada la contemporaneidad en la realización de esta encuesta, no fue posible encontrar el cuestionario para analizarlo en el relevamiento.

## Recuadro 2

Estados Unidos: pregunta sobre orientación sexual, National Health Interview Survey 2015<sup>a</sup>

Sample adult men:

Which of the following best represents how you think of yourself?

Gay

Straight, that is, not gay

Bisexual

Something else

I don't know the answer

Sample adult women:

Which of the following best represents how you think of yourself?

Lesbian or gay

Straight, that is, not lesbian or gay

Bisexual

Something else

I don't know the answer

Fuente: Cuestionario de la National Health Interview Survey 2015.

<sup>a</sup> Si bien la pregunta comenzó a aplicarse desde 2013, la versión actual de la pregunta se formula desde 2015.

En el cuadro 4 se presenta una síntesis comparativa de las experiencias analizadas. Como conclusiones preliminares, se observa que la dimensión que más variabilidad presenta es la relativa a la orientación sexual en sentido amplio (identidad o identificación sexual, atracción sexual, orientación sexual). Respecto de las categorías de respuesta o clasificación contempladas, excepto en el caso del Canadá y parcialmente el de Noruega, se consideró la categoría "Otro" para dar cabida a una opción de respuesta que no se encuadre entre las dos de la matriz binaria o su combinación. En el Canadá se contempla una tercera opción cerrada ("Intersex" y "Gender Diverse") y en Noruega, mientras que en el caso de la identidad sexual es posible responder que uno no se identifica con ninguna de las categorías ofrecidas para la identidad sexual (aunque sin dar la posibilidad de registrarlo), en el de la atracción sexual solo se puede responder de modo binario, es decir, que no se siente atracción ni por hombres ni por mujeres. Finalmente, solo dos casos (Australia y Canadá) han contemplado la posibilidad de no considerar el binarismo en la variable habitual de sexo, aunque aún no se cuenta con implementaciones concretas. En los demás casos, aunque se aplique una pregunta sobre alguna de las variaciones de la orientación sexual y/o la identidad de género, se mantiene la pregunta habitual por sexo/género con respuestas binarias (hombre/mujer).

Cuadro 4  
Países seleccionados: experiencias seleccionadas de medición de la diversidad sexual y de género en encuestas y estándares nacionales

País	Dimensión	Universo	Pregunta	Categorías de respuesta	Instrumento
Australia	Sexo	Todas las personas	What is your sex? Please [tick/mark/select] one box.	<input type="checkbox"/> Male <input type="checkbox"/> Female <input type="checkbox"/> Other, please specify _____	Estándar nacional
	Género	Todas las personas	What is your gender? Please [tick/mark/select] one box.	<input type="checkbox"/> Male <input type="checkbox"/> Female <input type="checkbox"/> Other, please specify _____	Estándar nacional
	Orientación sexual	Personas de 18 años y más	Which of the following options best describes how you think of yourself? <sup>a</sup>	1. Straight (Heterosexual) 2. Gay or Lesbian 3. Bisexual 4. Other 5. Don't Know	Encuesta (National Survey of Mental Health and Wellbeing; General Social Survey)
Canadá	Sexo asignado al nacer	Personas de 18 años o más	...	Male Female Intersex	Estándar nacional <sup>b</sup>
	Género (identidad y expresión)	Personas de 18 años o más	...	Male gender Female gender Gender diverse	Estándar nacional
	Comportamiento sexual	Personas de 18 años o más	During your lifetime, have you had sex with...?	1: Males only 2: Females only 3: Both males and females 8: RF (no responde) 9: DK (no sabe)	Encuesta (Canadian Community Health Survey)
	Identidad sexual	Personas de 18 años o más	Do you consider yourself to be...?	1: Heterosexual (sexual relations with people of the opposite sex) 2: Homosexual, that is lesbian or gay (sexual relations with people of your own sex) 3: Bisexual (sexual relations with people of both sexes) 8: RF 9: DK	Encuesta (Canadian Community Health Survey)

País	Dimensión	Universo	Pregunta	Categorías de respuesta	Instrumento
Chile	Sexo	Todas las personas	¿Es [NOMBRE] hombre o mujer?	1. Hombre 2. Mujer	Encuesta (CASEN 2017)
	Orientación sexual	Personas de 18 años o más	¿Cuál de estas alternativas define mejor su orientación sexual?	1. Heterosexual (Atracción hacia el sexo opuesto) 2. Gay/Lesbiana (Atracción hacia el mismo sexo) 3. Bisexual (Atracción hacia ambos sexos) 4. Otra (Especifique)	Encuesta (CASEN 2017)
	Identidad de género	Personas de 18 años o más	En cuanto a su género, ¿usted se identifica como?	1. Masculino 2. Femenino 3. Transgénero (Trans masculino y femenino) 4. Otro (Especifique)	Encuesta (CASEN 2017)
Estados Unidos	Sexo	Personas de 18 años o más	Are you Male or Female?	1 Male 2 Female	National Health Interview Survey (NHIS)
	Orientación sexual	Personas de 18 años o más	Which of the following best represents how you think of yourself?	<i>Men:</i> Gay Straight, that is, not gay Bisexual Something else I don't know the answer <i>Women:</i> Lesbian or gay Straight, that is, not lesbian or gay Bisexual Something else I don't know the answer	National Health Interview Survey (NHIS), 2015 en adelante
México	Sexo	Todas las personas	(NOMBRE) es hombre. (NOMBRE) es mujer.	Hombre.....1 Mujer.....2	Encuesta (ENADIS 2017)
	Identificación sexual	Persona de 18 años o más (informante)	De la siguiente tarjeta dígame, ¿con cuál se identifica mejor? Solo deme el número.	Le atraen o gustan las personas del sexo opuesto (heterosexual).....1 Le atraen o gustan las personas de su mismo sexo (gay o lesbiana).....2 Le atraen o gustan las personas de ambos sexos (bisexual).....3 Otro.....4	Encuesta (ENADIS 2017)

País	Dimensión	Universo	Pregunta	Categorías de respuesta	Instrumento
Noruega	Género			Male Female	Encuesta (Survey of Living Conditions 2008)
	Atracción sexual	Personas de 16 años o más	Which sex do you feel attracted to? Would you say... Read the numbers in front of each response category so interviewee can respond by stating number only	1. ..that you only feel attracted to men 2. ..that you feel attracted to both men and women 3. ..that you only feel attracted to women 4. FEEL NO ATTRACTION TO ANYONE 5. DON'T KNOW 6. DO NOT WISH TO ANSWER	Encuesta (Survey of Living Conditions 2008)
	Identidad sexual	Personas de 16 años o más	Do you regard yourself as being gay/lesbian, bisexual or heterosexual? Read out the numbers in front of each response category so interviewee can respond by stating number only	1. Gay or lesbian 2. Bisexual 3. Heterosexual 4. NO, NONE OF THE CATEGORIES 5. DON'T KNOW 6. DO NOT WISH TO ANSWER	Encuesta (Survey of Living Conditions 2008)
Nueva Zelandia	Género			Male / Tāne Female / Wahine Gender diverse Gender diverse not further defined / Ira tāngata kōwhiri kore Transgender male to female / Whakawahine Transgender female to male / Tangata ira tāne Gender diverse not elsewhere classified / Ira tāngata kōwhiri kore	Estándar nacional <sup>c</sup>
Reino Unido	Sexo	Personas de 16 años o más	Sex of respondent	(1) Male (2) Female	Encuesta (Integrated Household Survey)
	Identidad sexual	Personas de 16 años o más	Which of the options on this card best describes how you think of yourself? Please just read out the number next to the description. The numbers on each card are different for each person.	xx. Heterosexual / Straight xx. Gay / Lesbian xx. Bisexual xx. Other	Encuesta (Integrated Household Survey), 2009 en adelante

Fuente: Elaboración propia con base en los instrumentos mencionados e INE (2018).

<sup>a</sup> La formulación de la pregunta corresponde a la General Social Survey.

<sup>b</sup> Este estándar entró en vigencia este año (2018). Por la misma razón, no se especifica la pregunta aplicada.

<sup>c</sup> En la página oficial se sostiene que el inicio de la aplicación de este estándar se ha programado para 2018.

### c) Algunos resultados

Dada la escasa y dispar experiencia en torno a la medición estadística de la orientación sexual y la identidad de género, resulta complejo realizar análisis fundados sobre los datos relevados por algunos de los instrumentos que han explorado este tema. Sin embargo, una mirada a los valores que han arrojado algunas de las encuestas probabilísticas comentadas en el apartado anterior en relación a la orientación sexual de ciertas poblaciones nacionales (véase el cuadro 5), permite hacer algunos comentarios, que de todos modos deben ser leídos con cautela, tanto por las propias dificultades para la medición de este tema, que ya fueron comentadas, como porque se trata de instrumentos que abordan temas diferentes (salud, discriminación, características socioeconómicas, bienestar, entre otras). Todas estas encuestas, sin embargo, han sido aplicadas en fechas semejantes y a un segmento etario casi idéntico.

Cuadro 5

Países seleccionados: datos sobre orientación sexual de la población surgidos de encuestas probabilísticas, 2010-2017

País	Encuesta	Año	Universo	Heterosexual	Gay/ lesbiana	Bisexual	Otro	Rechazo / no sabe
Australia	General Social Survey	2014	18 años y más	96,10	1,50		1,40	
Canadá	Canadian Community Health Survey	2014	18 a 59 años	97,00	1,70	1,30		
Chile	CASEN	2015	18 años o más	98,50	1,04	0,37	0,02	0,04
Estados Unidos	National Health Survey	2013	18 años o más	97,70	1,60	0,70		
México	ENADIS	2017	18 años o más	96,80				3,20 <sup>a</sup>
Noruega	Norwegian Living Conditions Survey	2010	16 años o más	98,60	0,70	0,50		0,20
Reino Unido	Integrated Household Survey	2015	16 años o más	93,70	1,10	0,60	0,40	4,10

Fuente: Elaboración propia con base en Ministerio de Desarrollo Social (2016) y Leite y Villaseñor (2018).

<sup>a</sup> El porcentaje corresponde a la suma de las categorías: Gay/lesbiana+Bisexual+Otro+Rechazo/no sabe

En primer lugar llama la atención la escasa proporción de la población que se define como no heterosexual (en torno al 3%). Aunque no hay elementos estadísticos para fundar esta afirmación, la evidencia de estudios cualitativos permite suponer que existe una importante subrepresentación en este dato, dado el carácter sensible de la información que se pretende relevar. Es decir ¿cómo captar a una población que tiene que “escondersse en el clóset” —para usar esta figura instituida en este ámbito— por los niveles de discriminación y violencia que sigue experimentando? En efecto, es dable suponer que, para generar las condiciones que permitan la captación de este dato, se requiere un trabajo activo e intensivo de sensibilización y, en términos estructurales, un cambio sociocultural profundo en relación a este tema. Un segundo dato que resalta de los presentados en el cuadro 5 es que el valor del rechazo y de la respuesta “no sabe”, que en el caso del Reino Unido supera a la proporción de población que se definió como no heterosexual.

En definitiva, estos pocos resultados permiten corroborar las complejidades asociadas a la visibilidad estadística de la población LGTBIQ y conducen a analizar con acuciosidad sus posibilidades y formas.

## 6. Conclusiones y algunas recomendaciones

Como se puede concluir del relevamiento presentado en las páginas previas, existe hasta el momento un relativo avance normativo en relación a los derechos de las personas LGTBIQ, sobre todo en los sistemas internacional e interamericano de derechos humanos, materializado en un corpus compuesto por instrumentos de diferente índole, y con diversos enfoques. Como estos diversos instrumentos e instancias institucionales han señalado, materializar ese reconocimiento en una garantía efectiva de derechos que demanda información específica sobre la situación de este grupo social, principalmente, sobre las vulneraciones específicas de derechos que los afectan, constatadas con abundante evidencia empírica, y por eso justamente es tan importante su visibilidad estadística, más allá de la visibilidad social que se ha ganado gracias a la lucha de las organizaciones relacionadas a la diversidad sexual y de género.

Esta visibilidad estadística, de todos modos, enfrenta barreras muy concretas, ligadas al carácter ontológico que se ha atribuido al sexo/género (Foucault, 1990) en nuestras sociedades, que dificulta la expresión pública de formas sexo-genéricas no heteronormativas y, por lo tanto, inhibe la autoidentificación en un instrumento estadístico. Es esperable que los cambios socioculturales que están aconteciendo en este ámbito, de los que el reconocimiento normativo descrito previamente es consecuencia y causa a la vez, vayan diluyendo estas barreras y crezca de manera progresiva la cantidad de personas que se auto-reconocen como diversas en términos de orientación sexual e identidad de género, como ya lo están constatado algunas encuestas, al comparar grupos etarios diferentes (la autoidentificación aumenta entre los grupos más jóvenes).

Las recomendaciones de las Naciones Unidas para la realización de censos de población y vivienda no han contemplado estos temas aún (orientación sexual e identidad de género). Aquellas recomendaciones que existen se refieren específicamente a las experiencias europeas (UNECE), y revelan una cautela que más bien se orienta a no contemplar la medición de estas dimensiones en un instrumento de este tipo. Por otra parte, tampoco existen hasta el momento experiencias censales de medición de estas variables (sí en encuestas), al menos según lo que ha podido determinarse a partir de este relevamiento.

En varias de las experiencias internacionales revisadas se aludió a estudios previos para decidir la incorporación de estos temas, los cuales mostraron que la captación de estas dimensiones reviste complejidades muy importantes, en buena medida por este carácter ontológico otorgado al sexo y al género, pero también por otros factores de carácter técnico y político<sup>205</sup>. Por lo tanto, en caso que las oficinas nacionales de estadística de la región decidieran incluir estos temas en sus censos, será necesario desarrollar previamente un profundo debate conceptual y metodológico,

---

<sup>205</sup> En el primer caso se mencionan en los estudios, por ejemplo, la dificultad de ciertos grupos poblacionales para comprender algunas categorías de respuesta; el riesgo de introducir sesgos en otros datos a partir de la incorporación de las preguntas; la decisión deliberada de ciertos grupos de no responder sobre estos aspectos ya sea para proteger su privacidad o porque se tiene un posicionamiento político frente a las categorizaciones de este tipo. En el segundo caso, como se citó anteriormente, se alude al riesgo que podría implicar para el propio grupo en cuestión el hecho de que representen una proporción muy pequeña de la población, y se deslegitimen con esos argumentos sus demandas de derechos.

que debería encararse de manera participativa, y del que debiera ser parte la población LGTBIQ, en sus diversas expresiones, principalmente a partir de sus organizaciones, junto con académicos que investigan estas temáticas y expertos de otros ámbitos institucionales, además de los especialistas en temas estadísticos y demográficos. Las formas de preguntar, así como las categorías de respuesta, debieran surgir del consenso en estas instancias participativas, luego ser aplicadas en pruebas piloto rigurosas y exhaustivas, considerando la amplia diversidad contextual de esta temática<sup>206</sup> y poniendo especial atención a la fiabilidad de los datos recogidos.

La decisión de incorporar estas preguntas en la boleta censal debería ir acompañada además de una amplia campaña comunicacional que dé a conocer a la población la importancia y utilidad de los datos que podrían producirse con su captación. Estudios realizados en Noruega para decidir la inclusión de preguntas sobre el tema mostraron que, más que sentir que se trataba de "preguntas delicadas", los encuestados se preguntaban por qué era necesario formularlas (Gulløy y Normann, 2010). Una campaña comunicacional de amplia difusión atendería a esta eventual inquietud, además de contribuir, indirectamente, a la lucha contra la discriminación y violencia que tienen por objeto a las personas LGTBIQ. También es importante asegurar las condiciones de privacidad y confidencialidad en la captación de la diversidad sexual y de género, a causa de la pertinaz discriminación por esta causa. En esa línea, la modalidad de tarjetas con numeración para plantear la pregunta cara a cara, utilizada en la experiencia del Reino Unido, parece poco viable en una operación masiva como la censal. Es decir, la decisión tendrá que implicar un conocimiento exhaustivo de las condiciones sociales de cada contexto nacional para poder formular estas preguntas, y de las implicancias de este contexto en el diseño metodológico (por ejemplo, en relación a la privacidad).

En vista de estas consideraciones, y de la importancia de este tema con relación al reconocimiento y la garantía de los derechos humanos de las personas LGTBIQ, de no ser aún viable captar estas dimensiones en un relevamiento censal, se recomienda la generación de opciones de medición a partir de otros instrumentos, como las encuestas, para así avanzar en la elaboración y consolidación de estándares regionales sobre estos temas.

## Bibliografía

- ACNUDH (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos) (2012), *Nacidos libres e iguales. Orientación sexual e identidad de género en las normas internacionales de derechos humanos* (HR/PUB/12/06). Nueva York y Ginebra, Publicación de las Naciones Unidas.
- Almaguer, T. (1995), "Hombres chicanos: una cartografía de la identidad y del comportamiento homosexual", *Debate feminista*, N° 11.
- Aparicio, J. (2009), "Ciudadanías y homosexualidades en Colombia", *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 13(35).
- Araujo, K. (2008), "Entre el paradigma libertario y el paradigma de derechos: límites en el debate sobre sexualidades en América Latina", *Estudios sobre sexualidades en América Latina*, Araujo, K. y M. Prieto (eds.), Quito, FLACSO Ecuador.

---

<sup>206</sup> Solo por poner un ejemplo de esto, parte de la población homosexual masculina de algunos países de América Latina no se identifica con la categoría "gay", que se entiende más bien vinculada al contexto estadounidense, y además a sujetos con determinadas características socioeconómicas. Numerosos estudios aluden no solo a diferentes denominaciones para las mismas identificaciones, sino a diferentes formas de identificación en contextos sociohistóricos diversos, particularmente en el caso de los pueblos indígenas, pero no solamente en ellos (véase, por ejemplo, Almaguer, 1995; Serrano, 1997; Fuller, 1997; Díaz, 2006; Viteri, 2008; Bacigalupo, 2011; Vidal-Ortiz, 2013; CIDH, 2015).

- Bacigalupo, A. (2011), "El hombre mapuche que se convirtió en mujer chamán: Individualidad, transgresión de género y normas culturales en pugna", *Scripta Ethnologica*, vol. 33.
- Bareiro, L. (2016), *La exclusión de las personas trans del sistema educativo: Un análisis de la experiencia en la educación de personas jóvenes y adultas en Paraguay*, Buenos Aires, CLACSO.
- Bourdieu, P. y J. Passeron (1981), *La reproducción. Elementos para una teoría del sistema de enseñanza* (segunda edición), Barcelona, Laia.
- Butler, J. (2007), *El género en disputa. El feminismo y la subversión de la identidad*, Barcelona, Paidós.
- \_\_\_\_\_. (2002), *Cuerpos que importan. Sobre los límites materiales y discursivos del "sexo"*, Buenos Aires, Paidós.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2018), *Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe* (LC/G.2681-P/Rev.3), Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas.
- \_\_\_\_\_. (2016), *Autonomía de las mujeres e igualdad en la agenda de desarrollo sostenible* (LC/G.2686/Rev.1), Santiago, Publicación de las Naciones Unidas.
- \_\_\_\_\_. (2011), "Recomendaciones para los censos de la década de 2010 en América Latina", *Serie Manuales* (LC/L.3364), Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas.
- CIDH (Comisión Interamericana de Derechos Humanos) (2015), *Violencia contra Personas Lesbianas, Gay, Bisexuales, Trans e Intersex en América* (OEA/Ser.L/V/II. Rev.2.Doc. 36), Washington DC, Documentos oficiales de la Organización de Estados Americanos.
- CIJ (Comisión Internacional de Juristas); ISHR (Servicio Internacional para los Derechos Humanos) (2007), *Principios sobre la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género*.
- Cruz, M. y Y. Guibert (2015), "Actitudes hacia la homosexualidad en el Perú", *Cuadernos de Investigación*, N° 11, Lima, Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Díaz, M. (2006), "Jerarquías y resistencias: raza, género y clase en universos homosexuales", *De mujeres, hombres y otras ficciones...: género y sexualidad en América Latina*, Viveros, M., C. Rivera y M. Rodríguez (eds.), Bogotá, Tercer Mundo y Universidad Nacional de Colombia.
- ECOSOC (Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas) (2009), *Observación general N° 20. La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales* (E/C.12/GC/20), Nueva York, Publicación de las Naciones Unidas.
- Ellis, R. y otros (2018), "Assessing the Feasibility of Asking About Sexual Orientation and Gender Identity in the Current Population Survey: Results from Cognitive Interviews", *Survey Methodology*, N° 018-06, Washington DC, U.S. Census Bureau.
- Esguerra, C. y J. Bello (2014), "Interseccionalidad y políticas públicas LGBTI en Colombia: usos y desplazamientos de una noción crítica", *Revista de Estudios Sociales*, vol. (49).
- Foucault, M. (2007), *Seguridad, territorio, población*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_. (1990), *Historia de la sexualidad I. La voluntad de saber*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Fuller, N. (1997), "Fronteras y retos. Varones de clase media del Perú", *Masculinidad/es. Poder y crisis*, Valdés, T. y J. Olavarría (eds.), Santiago, FLACSO.
- Gulløy, E. y T. Normann (2010), *Sexual identity and living conditions. Evaluation of the relevance of living conditions and data collection* (Reports No. 38/2010), Oslo, Statistics Norway.
- Haseldon, L. y T. Joloza (2009), *Measuring sexual identity. A guide for researchers*, Newport, Office for National Statistics.
- Hiller, R. (2012), "Desnaturalizar los vínculos entre conyugalidad y ciudadanía. El matrimonio en Argentina, su trayectoria y los cambios recientes", *Sexualidades, desigualdades y derechos. Reflexiones en torno a los derechos sexuales y reproductivos*, Morán, J., M. Sgró y J. Vaggione (eds.), Córdoba, Ciencia, Derecho y Sociedad.

- INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos) (2012), *Primera Encuesta sobre población trans 2012: travestis, transexuales, transgéneros y hombres trans. Informe técnico de la Prueba piloto Municipio de La Matanza*, Buenos Aires, INDEC.
- INE (Instituto Nacional de Estadísticas) (2018), *Estudio de metodologías para la medición de identidad de género y orientación sexual en Chile*, Santiago, INE.
- INEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos) (2013), *Estudio de caso sobre las condiciones de vida, inclusión social y cumplimiento de derechos humanos de la población LGBTI en el Ecuador*, Quito, INEC.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2018), *ENADIS 2017. Encuesta Nacional sobre Discriminación. Diseño conceptual*, Ciudad de México, INEGI.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía); CONAPRED (Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación) (2018), *ENADIS 2017. Encuesta Nacional de Discriminación. Principales resultados*, Ciudad de México, INEGI.
- INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática) (2018), *Primera Encuesta Virtual para Personas LGBTI*, Lima, INEI.
- Iosa, T. y H. Rabbia (2011), "Definiciones divergentes de la estrategia de visibilidad en el movimiento LGTB cordobés", *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, vol. (39).
- Leite, P. y P. Villaseñor (2018), "La visibilización de la diversidad sexual y de género en la estadística mexicana", Ponencia presentada en el seminario *Aspectos conceptuales de los Censos de Población y Vivienda: Desafíos para la definición de contenidos incluyentes en la ronda 2020*, Santiago de Chile, 6 al 8 de noviembre de 2018.
- Maffía, D. y M. Cabral (2003), "Los sexos ¿son o se hacen?", *Sexualidades migrantes. Género y transgénero*, Buenos Aires, Feminaria.
- Mattio, E. (2012), "¿De qué hablamos cuando hablamos de género? Una introducción conceptual" *Sexualidades, desigualdades y derechos. Reflexiones en torno a los derechos sexuales y reproductivos*, Morán, J., M. Sgró y J. Vaggione (eds.), Córdoba, Ciencia, Derecho y Sociedad.
- MDS (Ministerio de Desarrollo Social, Chile) (2016), *CASEN 2015. Diversidad sexual. Síntesis de resultados*, Santiago, Ministerio de Desarrollo Social.
- Milosavljevic, V. (2007), *Estadísticas para la equidad de género. Magnitudes y tendencias en América Latina*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Moral, J. (2011), "Orientación sexual en adolescentes y jóvenes mexicanos de 12 a 29 años de edad", *Psicología desde el Caribe*, vol. (27).
- Mott, L. (2006), "Homofobia en América Latina: Etnohistoria del "heterosexismo" contra los disidentes sexuales". *Disidencia sexual e identidades sexuales y genéricas*, CONAPRED, Ciudad de México, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED).
- Muntarhorn, V. (2017), *Informe del experto independiente sobre la protección contra la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género (A/72/172)*, Nueva York, Publicación de las Naciones Unidas.
- Naciones Unidas (2017), *Principles and Recommendations for Population and Housing Censuses. Rev. 3*, Department of Economic and Social Affairs, Statistics Division, New York, Publicación de las Naciones Unidas.
- \_\_\_\_\_ (2011), *Leyes y prácticas discriminatorias y actos de violencia cometidos contra personas por su orientación sexual e identidad de género*, Informe ante la Asamblea General, Resolución 17/19 (A/HRC/19/41), Nueva York, Publicación de las Naciones Unidas.
- Pecheny, M. (2008), "Introducción. Investigar sobre sujetos sexuales", *Todo sexo es político: estudios sobre sexualidad en Argentina*, Pecheny, M., C. Figari, y D. Jones (eds.), Buenos Aires, Libros del Zorzal.
- \_\_\_\_\_ (2005), "Identidades discretas", *Identidades, sujetos y subjetividades*, Arfuch, L. (ed.), Buenos Aires, Prometeo.
- Rojas, M. y otros (2018), *Narrativas, prácticas y experiencias en torno a la identidad LGTBI en contextos educativos: Informe final*, Santiago, Universidad Alberto Hurtado.

- Rubin, G. (1989), "Reflexionando sobre el sexo: notas para una teoría radical de la sexualidad" *Placer y peligro. Explorando la sexualidad femenina*, Vance, C., Madrid, Revolución.
- Serrano, J. (1997), "Entre negación y reconocimiento. Estudios sobre 'homosexualidad' en Colombia", *Nómadas*, vol. (6).
- Stang, F. (2018), *Fronteras, sexualidades y procesos de subjetivación migrantes LGTBIQ colombianos y peruanos en Santiago de Chile*, Córdoba, Universidad Nacional de Córdoba.
- Stats NZ (2017), *2018 Census report on final content*, Wellington, Stats NZ.
- Stolcke, V. (2004), "La mujer es puro cuento: la cultura del género", *Estudios Feministas*, vol. 12(2).
- UNECE (United Nations Economic Commission for Europe) (2015), *Recommendations for the 2020 Censuses of Population and Housing (ECE/CES/41)*, Publicación de las Naciones Unidas.
- UNECE (United Nations Economic Commission for Europe) (2011), *Measurement of emerging forms of families and households (ECE/CES/18)*, Publicación de las Naciones Unidas.
- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2017), *Abiertamente. Respuestas del sector de educación a la violencia basada en la orientación sexual y la identidad/expresión de género*, París, UNESCO.
- Vidal-Ortiz, S. (2013), "Más allá de la nación: la sexualidad y el género como ejes centrales de migración", *Maguaré*, vol. 27(1).
- Viteri, M. (2008), "Queer no me da. Traduciendo fronteras sexuales y raciales en San Salvador y Washington DC", *Estudios sobre sexualidades en América Latina*, Araujo, K. y M. Prieto (eds.), Quito, FLACSO Ecuador.

## B. La visibilización de la diversidad sexual y de género en la estadística mexicana

Paula Leite<sup>207</sup>  
Paola Villaseñor<sup>208</sup>

### 1. Introducción

El presente texto propone algunas respuestas a las preguntas sobre la pertinencia, la factibilidad y los procedimientos para recolectar información sobre orientación sexual e identidad de género (OSIG). Para ello, primero se encuadran ambas dimensiones en términos de los derechos humanos. Enseguida se exponen las razones por las que resulta pertinente y necesario contar con información sociodemográfica confiable y oportuna sobre estas dimensiones y sobre las personas de la diversidad sexual y de género. Después se presentan algunas experiencias nacionales relativas a preguntas sobre orientación sexual e identidad de género en encuestas nacionales, y se concluye con algunas reflexiones con miras a aportar elementos al debate sobre el tema.

<sup>207</sup> Directora General Adjunta de Estudios, Legislación y Políticas Públicas, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) México.

<sup>208</sup> Asesora de la Dirección General Adjunta de Estudios, Legislación y Políticas Públicas, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) México.

## **2. La orientación sexual y la identidad de género en el contexto de los derechos humanos**

De acuerdo con la Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948, y las iniciativas de reforma de las Naciones Unidas, iniciadas en 1997, todos los seres humanos poseen derechos iguales e inalienables que son la base para la libertad, la justicia y la paz en el mundo. La forma en que cada organismo ha adoptado este enfoque depende de sus interpretaciones y de las formas en que son operacionalizadas. Sin embargo, para garantizar el cumplimiento de la declaratoria, se definieron algunos principios unificados que hacen referencia a que los derechos humanos son universales, inalienables, indivisibles, interdependientes, interrelacionados, sin discriminación y con igualdad, participativos e inclusivos (UNDG y HRWG, 2018).

A pesar del establecimiento de estos principios unificados, existen grandes desafíos para proteger el pleno goce de los derechos de cada persona. Para ello es fundamental aplicar un “enfoque de derechos humanos consistente y no excluir a nadie, pues es evidente que existen grupos poblacionales que no disfrutaban de sus derechos elementales, tanto en las garantías legales, como en la vida cotidiana” (Hammarberg, 2010, pág. 6).

Para entender mejor la discusión que se plantea, es necesario definir algunos de estos conceptos. En primer lugar la orientación sexual, que puede entenderse como la capacidad de sentir una atracción emocional, afectiva y sexual por personas de un género diferente, igual o de más de un género al propio, así como la capacidad de sostener relaciones erótico-afectivas con ellas. Es un atributo que poseen todas las personas, pues es inherente a la identidad de cada quien (CIDH, 2017). Por su parte, la identidad de género hace referencia a la experiencia de género interna e individual de cada persona, que puede o no corresponder con el sexo asignado al nacer, e incluye el sentido personal del cuerpo y de otras expresiones de género, como el atuendo y arreglo personal, el habla y los gestos (Hammarberg, 2010).

Con base en la definición de ambos conceptos, y con el objetivo de crear categorías inclusivas enmarcadas en el enfoque de derechos, desde diferentes organismos internacionales se ha propuesto la expresión “orientación sexual e identidad de género” (OSIG) para referirse a las características propias de todas las personas, las cuales constituyen elementos esenciales del derecho a la identidad personal, al libre desarrollo de la personalidad y a la vida privada (Council of Europe, 2018; CONAPRED, 2016; CIDH, 2012).

Por otro lado, a través del derecho al libre desarrollo de la personalidad, se reconoce el derecho a la elección y respecto a cómo se quiere ser de acuerdo con el proyecto de vida de cada persona, lo cual, entre otros aspectos, incluye la forma como cada persona se relaciona sexual y afectivamente con otras (CONAPRED, 2016). El libre desarrollo de la personalidad es relevante en tanto que la orientación sexual y la identidad de género de cada persona son un componente esencial y constituyen uno de los aspectos fundamentales de su autodeterminación, su dignidad y su libertad.

El derecho a la intimidad se refiere al poder de decisión sobre la publicidad o información de datos relativos a la persona, su familia, sus pensamientos o sentimientos. Al respecto, los Principios de Yogyakarta instan a los Estados a garantizar el derecho de toda persona a decidir cuándo, a quién y cómo revelar información concerniente a su orientación sexual o identidad de género (CIJ y ISHR, 2007).

En el caso particular de México el derecho a la identidad personal, de acuerdo con la definición de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se relaciona con:

“la forma en que cada persona se ve a sí misma y se proyecta en la sociedad, de acuerdo con sus caracteres físicos e internos y sus acciones, que la individualizan ante la sociedad y permiten identificarla, incluida la identidad sexual, no sólo en cuanto a sus preferencias sexuales sino, primordialmente, en cuanto a cómo se percibe a sí misma, con base en sus sentimientos y convicciones de pertenencia a uno u otro sexo” (SCJN, 2009, pág. 7).

Ahora bien, en este contexto de reconocimiento de los derechos relacionados a la orientación sexual e identidad de género por parte de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación y de la comunidad internacional, se plantea la necesidad de información estadística para la vigilancia de tratados y convenciones, progresividad legislativa, adopción de decisiones de política pública y otros ámbitos.

### **3. La pertinencia de la información estadística sobre orientación sexual e identidad de género como herramienta de visibilización**

Se sabe que uno de los grupos de la población que enfrenta mayor rechazo, discriminación y violencia es el de las personas con una orientación sexual e identidad de género no normativas (a quienes en este texto se referirá también con el acrónimo LGBT<sup>209</sup>). Son personas frecuentemente rechazadas por sus propias familias y comunidades; son objeto de acoso y agresión en las calles; enfrentan obstáculos en los sistemas educativos, de salud y seguridad social; reciben un trato discriminatorio en el mercado de trabajo; y no reciben protección ni reparación en el ámbito de la justicia.

De hecho, el hostigamiento y la exclusión siguen siendo la norma: desde prácticas discriminatorias contra las diversas orientaciones, identidades y expresiones, hasta leyes que penalizan las relaciones entre personas del mismo sexo. Todo esto pasando por las barreras para ejercer el derecho a formar una familia, la patologización de las personas trans o la obligatoriedad de la asignación binaria de sexo al nacer y la conservación de ese estatus a lo largo de la vida.

Así, de acuerdo con las Naciones Unidas, solo una décima parte de los Estados ha aprobado un marco jurídico que incluye salvaguardas contra la discriminación por orientación sexual, expresión e identidad de género. Las diversas formas de discriminación e intolerancia y las múltiples desigualdades aumentan la exclusión social de las personas LGBT, lo que no solo afecta sus oportunidades de desarrollo, sino que aumenta su vulnerabilidad ante la violencia y, de hecho, disminuye su esperanza de vida.

Lograr la plena inclusión de las personas en todos los ámbitos sociales debe ser un compromiso regional y global, ya que la Agenda 2030 nos obliga a no dejar a nadie atrás y nos proporciona oportunidades y herramientas para lograr avances sustanciales en esta meta.

Aunado a ello, los países de la región han asumido otros compromisos específicos, como algunas resoluciones de la Organización de los Estados Americanos, de la Organización

---

<sup>209</sup> A pesar de que el acrónimo hace referencia a las personas lesbianas, gays, bisexuales y trans, también es usado para referir a las personas de la diversidad sexual y de género.

Panamericana de la Salud (OEA, 2014)<sup>210</sup> y de la Convención Interamericana contra toda forma de Discriminación e Intolerancia, en la cual se reconocen como causas de discriminación tanto la orientación sexual como la expresión e identidad de género<sup>211</sup>.

Existen diversas razones por las que el proceso de planificación de políticas públicas enfocadas en esta población se dificulta, entre ellas la falta de información estadística sobre las características de la población LGBT, especialmente de información que permita reconocer la diversidad que existe entre todas las personas con orientaciones sexuales e identidades no normativas.

La necesidad de saber cuántas son, cómo son, dónde están y cómo viven las personas LGBT cobra relevancia, en tanto que es fundamental contar con información estadística confiable para realizar ajustes razonables y tomar medidas para la igualdad en todas las políticas públicas. Asimismo sirve de insumo para diseñar intervenciones específicas que promuevan su inclusión, monitorear su cumplimiento y reducir la discriminación y la desigualdad de oportunidades.

A pesar de que existe una gran cantidad de estudios e investigaciones sobre la población de OSIG no normativa, en particular sociológicos y jurídicos, los Estados en general carecen de un sólido conocimiento sobre su magnitud y sus características sociodemográficas, y no existen herramientas que favorezcan su visibilidad estadística.

La región entera enfrenta la carencia de datos que permitan conocer la situación de exclusión en la que viven las personas de la diversidad sexual y de género. Nuestras actividades estadísticas, como buena parte de la acción del Estado y de la sociedad, están concebidas desde el binarismo sexual y de género y desde la heteronormatividad, que representan una única manera de vivir la orientación sexual y la identidad de género, por lo que quienes no cumplen con ellas quedan excluidos.

Resulta adecuado el análisis cuidadoso de las posibilidades de promover la realización de actividades estadísticas institucionalizadas y regulares para recolectar información sobre las variables orientación sexual e identidad de género. Lo anterior porque se trata de características de todas las personas, y el reconocimiento de la conformación de distintas combinaciones de orientación e identidad (entendidas como espectros) representa un paso adelante en el cumplimiento de la perspectiva de derechos y la necesidad de visibilizar las condiciones de vida de estos grupos poblacionales.

Dado su carácter de universalidad y sus posibilidades de desagregación, el censo es un instrumento idóneo para promover la visibilización estadística de diversos grupos poblacionales, sobre todo los de tamaño relativamente pequeño y de aquellos cuyo universo se desconoce. Además, la recopilación de información censal acerca de una población específica permite elaborar un marco muestral útil para el diseño estadístico de las encuestas de hogares sobre esas poblaciones.

---

<sup>210</sup> En la Resolución de la 65.ª Sesión del Comité Regional de la Organización Panamericana de la Salud (CD52/18) se afirmaba: "Abordar las causas de las disparidades en cuanto al acceso y la utilización de los servicios de salud por parte de las personas lesbianas, homosexuales, bisexuales y trans". Igualmente, desde 2013, las resoluciones de la OEA (G/RES.2807, 6 de junio de 2013) sobre Derechos Humanos, Orientación Sexual e Identidad y Expresión de Género impulsan también la producción de datos, incluso sobre temas específicos como la violencia homofóbica y transfóbica (Robinson, 2017).

<sup>211</sup> A la fecha, la Convención Interamericana contra toda forma de Discriminación e Intolerancia ha sido ratificada por el Uruguay y firmada por la Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, el Brasil, Chile, Colombia, el Ecuador, Haití, México, Panamá y el Perú.

Por lo antes expuesto, la pregunta sobre la pertinencia de incorporar el tema de orientación sexual e identidad de género en el censo de población, y en otras fuentes estadísticas, debe responderse afirmativamente. La variable “sexo” —generalmente, con dos opciones de respuesta— es claramente insuficiente, e invisibiliza y excluye a un segmento importante de la población.

Es por ello que los desarrollos en materia de derechos humanos plantean diversos retos para los sistemas estadísticos, uno de los cuales consiste en recolectar información para caracterizar a la población de acuerdo con la orientación sexual y la identidad de género. La inclusión de estas variables debe llevarse a cabo, como premisa elemental, de acuerdo con un enfoque de derechos.

En primer lugar, se debe reconocer el derecho a la libre manifestación de la identidad y la expresión de género y la orientación sexual como experiencias de la diversidad. Esto debe hacerse en un ambiente que permita obtener el reconocimiento individual, que garantice el ejercicio de libertades y que ofrezca seguridad; así, los Estados no pueden establecer barreras para la autoidentificación.

En segundo lugar, el derecho a la participación y a la consulta: los Estados deben involucrar a las personas de orientación sexual e identidad de género no normativa, a sus organizaciones y liderazgos en la definición y ejecución de las medidas tendientes a superar la invisibilidad estadística. La visibilidad estadística también es una respuesta a la legítima demanda de los colectivos de la diversidad sexual y de género para favorecer el reconocimiento de derechos y la instrumentación de políticas de inclusión.

En tercer lugar, se deben garantizar los derechos a la intimidad y a la protección de datos personales relativos a la orientación sexual e identidad de género de las personas. Los Estados no pueden forzar la declaración de una orientación sexual o identidad de género en registros oficiales y otras fuentes de información estadística, dado que no es razonable, proporcional ni objetivo, y puede poner en riesgo a las personas de este grupo poblacional<sup>212</sup>.

#### **4. La orientación sexual e identidad de género en los censos: desafíos y aprendizajes**

Una vez reconocida la pertinencia de su medición en fuentes estadísticas, cabe preguntar si es pertinente incluir el tema en los censos. Desde la perspectiva de derechos existen argumentos suficientes para afirmar que sí es conveniente y necesaria su inclusión. Adicionalmente, las demandas de información son evidentes. Una de las solicitudes registradas en el reciente proceso de consulta temática sobre el censo de 2020 en México fue, precisamente, la inclusión de preguntas para identificar a la población de acuerdo con su identidad de género y su orientación sexual (INEGI, 2018)<sup>213</sup>. Es más, el Congreso de la Unión hizo un llamado en este sentido<sup>214</sup>, sin embargo, dado que las preguntas que las captan nunca han sido incluidas en un ejercicio censal en México, debe hacerse un análisis sobre los desafíos que implica.

---

<sup>212</sup> El tipo de registro administrativo que usualmente recolecta información sobre orientación sexual es el de algunos servicios de salud, aunque la información puede ser utilizada con fines completamente contrarios al derecho a la igualdad y no discriminación. En México, por ejemplo, en algunos sistemas públicos de salud se prohíbe a las personas homosexuales, en particular a los hombres, donar sangre.

<sup>213</sup> En la etapa de planeación, que comenzó el año 2017, el INEGI llevó a cabo una consulta pública para recopilar y analizar solicitudes de información censal de organismos públicos, académicos, privados y civiles.

<sup>214</sup> Para mayor información al respecto se sugiere revisar el artículo “Comunidad LGBTI será incluida en censos de INEGI”, publicado en *Vocesfeministas.com* el 18 de julio de 2017.

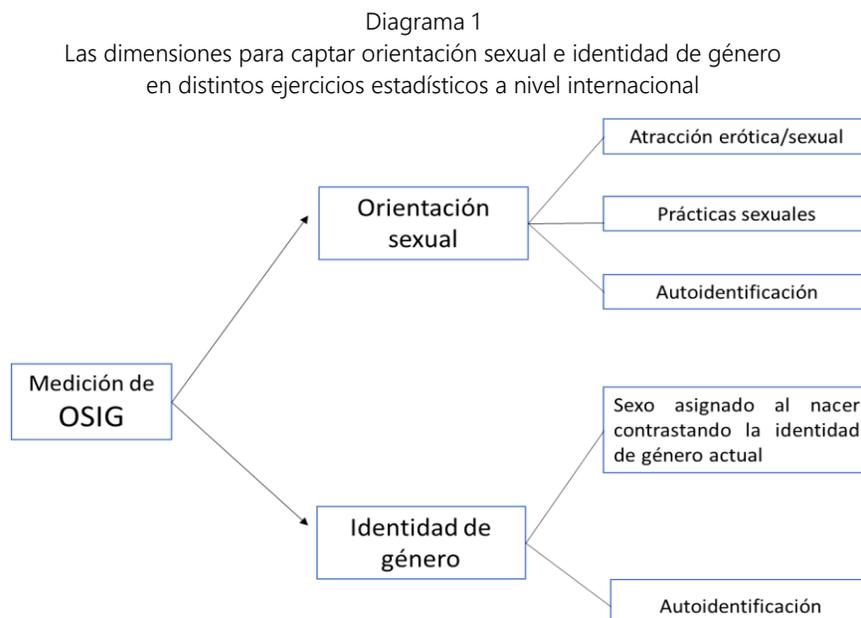
Diversos países ya han empezado a trabajar en este sentido y, por ejemplo, la OCDE se ha propuesto realizar un módulo estadístico integral para incluir temas relacionados con la población de la diversidad sexual y de género en sus publicaciones (Valfort, 2017). Dado que el campo de conceptualización y medición de la orientación sexual e identidad de género está todavía en construcción, el asunto requiere un profundo análisis de factibilidad.

En este apartado se presentan varios elementos en torno a la construcción y formulación de las preguntas sobre orientación sexual e identidad de género, así como los mecanismos de recolección de información. Se parte de la premisa de que ninguna pregunta, por sí misma, puede dar cuenta del conjunto de variables como: atracción, prácticas ni autoidentificación de expresiones e identidad de las personas.

### a) Desafíos conceptuales

Discutir sobre la medición de la orientación sexual e identidad de género en el censo, y, en general, en actividades estadísticas, implica reconocer que representa un desafío conceptual y metodológico mayor, dado que se trata de un aspecto multidimensional y dinámico. Esto implica resolver algunas cuestiones, tales como: ¿cuáles son las dimensiones de la orientación sexual e identidad de género a considerar?, ¿qué preguntas son las más precisas, adecuadas y comprensibles?, ¿cómo plantear las preguntas y con qué procedimientos técnicos?, ¿en qué sección del cuestionario?, ¿a quién preguntar? y ¿cómo reducir el rechazo a la pregunta?

Si bien no existe un consenso en la formulación de preguntas y su diseño se encuentra en desarrollo, a continuación, se presenta un esquema que sintetiza las dimensiones utilizadas para la medición de la orientación sexual e identidad de género en distintos contextos (OECD, 2019; GenIUSS, 2014; SMART, 2009) (véase el diagrama 1). Además, medir la orientación sexual y la identidad de género es desafiante, puesto que son realidades dinámicas, que pueden cambiar a lo largo de la vida.



Fuente: Elaboración propia a partir de la revisión de distintas encuestas del mundo.

### *Orientación sexual*

#### *Atracción erótica o afectiva*

El preguntar por la atracción que una persona siente (o ha sentido) hacia otras es un método que permite obtener la declaración de un mayor porcentaje de población, puesto que es ideal para captar a quienes no suelen identificarse como parte de la población de la diversidad sexual o quienes están explorando diversas formas de sexualidad<sup>215</sup>.

Una de las limitaciones de la formulación de la pregunta referida a atracción o enamoramiento es que esta dimensión por sí sola no puede dar una imagen completa del constructo social, ya que una atracción hacia algún género en especial no está necesariamente relacionada con las prácticas ni con la identidad.

#### *Prácticas sexuales*

Otra posibilidad para medir la orientación sexual es a través de prácticas o actividad sexual. Una de las ventajas de usar este tipo de preguntas es que permite registrar el ejercicio de la sexualidad y, con él, el de la orientación sexual. Esta dimensión es comúnmente considerada en encuestas de salud para conocer el riesgo de contagios de enfermedades de transmisión sexual, y suelen tener una temporalidad asociada para medir prevalencia o incidencia de riesgos<sup>216</sup>.

Sin embargo, por un lado, no siempre el tener relaciones sexuales con personas del mismo sexo, o de ambos, asegura que una persona se reconozca como homo o bisexual y, por otro lado, con esta pregunta se pierde la información de aquellas personas, principalmente jóvenes, que no han comenzado su vida sexual.

#### *Autoidentificación*

Finalmente está la pregunta de autoidentificación, que se alinea con el enfoque de derechos, toda vez que garantiza el derecho al libre desarrollo de la personalidad, a partir del cual cada persona decide su proyecto de vida (incluida su identidad personal y sexual), de manera libre y autónoma, sin que exista la injerencia del Estado o de terceros<sup>217</sup>.

Resulta sumamente útil para aproximarse a la discriminación por orientación sexual, puesto que quien se identifica con una orientación sexual no normativa generalmente ya la ha asumido, al menos en su fuero interno, y muy probablemente tiene vivencias cotidianas que implican cierto grado de discriminación<sup>218</sup>.

---

<sup>215</sup> Por ejemplo, esta dimensión es utilizada en la Encuesta Nacional sobre Discriminación de México, en el Estudio Australiano de Salud y Relaciones, en el Estudio de Valores y Actitudes de Nueva Zelandia, entre otros (OECD, 2019).

<sup>216</sup> Algunos ejemplos son el Estudio Australiano de Salud y Relaciones, la Encuesta de Salud de la Comunidad Canadiense, la Encuesta Epidemiológica Nacional sobre Alcohol y Condiciones Relacionadas de los Estados Unidos, entre otros (OECD, 2019).

<sup>217</sup> En términos de lo señalado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación del Estado mexicano, este derecho se constituye como un derecho personalísimo, que deriva de la dignidad de todas las personas, a partir del cual cada una de ellas decide su proyecto de vida, de manera libre y autónoma, sin que exista la injerencia del Estado o de terceros (SCJF, 2009).

<sup>218</sup> Algunos ejemplos de ejercicios con este tipo de preguntas son la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional de Chile, la Encuesta Nacional sobre Discriminación de México, el Estudio Australiano de Salud y Relaciones, la Encuesta de Salud de la Comunidad canadiense, la Encuesta contexto de la sexualidad en Francia, el Estudio Irlandés de Salud Sexual y Relaciones, la Encuesta Epidemiológica Nacional sobre Alcohol y Condiciones Relacionadas de Estados Unidos, entre otros (OECD, 2019).

Este tipo de pregunta implica una comprensión de los conceptos a los que se refieren las posibles opciones de respuesta, así como un cierto grado de reflexión personal y de toma de posición respecto a la propia identidad. Además, tiene el riesgo de no captar correctamente a personas con identidades no normativas que, por diferentes motivos (incluido el sesgo de lo socialmente aceptable que sufren todas las encuestas), no la asumen abiertamente.

### *Identidad de género*

#### *Sexo asignado al nacer contrastando la identidad de género actual*

La identidad de género es un aspecto que se encuentra en desarrollo y no permanece estático. Una persona que en la actualidad se defina a sí misma como hombre, mujer u otra identidad no binaria, en algunos meses podría tener una identidad distinta, y quizás al transcurrir los años podría cambiar nuevamente.

Una alternativa para captar esta variabilidad es preguntar en diferentes momentos de la historia. En este sentido, incorporar una pregunta sobre la identidad asignada a una persona al momento de su nacimiento<sup>219</sup>, seguida por una pregunta que indague sobre su identidad de género actual, permite contabilizar a quienes se asumen con identidades diferentes a las de la primera infancia<sup>220</sup>.

#### *Autoidentificación*

Al igual que ocurre con la orientación sexual, usar una pregunta formulada de acuerdo con el criterio de autoidentificación es congruente con el enfoque de derechos; asimismo, supone un conocimiento de los conceptos usados para referirse a las identidades de género no normativas, y que la persona haya pasado por un proceso de asunción<sup>221</sup>.

## **b) Desafíos metodológicos**

Sin duda, queda un largo camino para determinar cuál es la mejor forma de levantar este tipo de información. El primero de los desafíos metodológicos se refiere a la persona informante. Generalmente, el cuestionario censal es contestado por una sola persona del hogar, quien proporciona toda la información sobre la vivienda, el hogar y sus integrantes.

Dado que la orientación sexual y la identidad de género están sometidas a grandes tensiones familiares y sociales, resulta al menos cuestionable recuperar esta información a partir de la declaración de una tercera persona, cuyas respuestas pueden manifestar incluso sus prejuicios y aversiones<sup>222</sup>.

---

<sup>219</sup> En México, las únicas posibilidades de respuesta corresponden a hombre y mujer.

<sup>220</sup> Dentro de este tipo de preguntas se encuentran las que hacen alusión al "sexo asignado al nacer" y algunas otras que se refieren al "certificado de nacimiento". Usar el segundo elemento tiene una dificultad metodológica: muchas personas trans han modificado su acta de nacimiento, por lo que podría subestimarse a esta población. La Encuesta sobre Discriminación por motivos de Orientación Sexual e Identidad de Género de México incluyó una pregunta de autoidentificación e indagó sobre el "sexo asignado al nacer" (CONAPRED 2018b).

<sup>221</sup> Esta dimensión ha sido utilizada en distintas encuestas, como la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional de Chile, la Encuesta Nacional de Victimización de Delitos de los Estados Unidos, entre otras (OECD, 2019).

<sup>222</sup> No obstante, puede argumentarse que esta pregunta puede considerarse un medio para hacer una estimación indirecta. En 2007, la encuestadora Consulta-Mitofsky empleó precisamente este procedimiento, al preguntar "¿Tiene usted un familiar homosexual?" basado en la percepción de las personas entrevistadas. El resultado fue de 9,3% (Campos y Penna, 2007). De la misma manera, en 2005, el Instituto Mexicano de la Juventud preguntó a jóvenes "¿Qué tanto crees que en México los jóvenes son homosexuales?".

De hecho, la Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017 (ENADIS) —un proyecto del Consejo Nacional Para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) con otras instituciones— fue realizada para conocer los prejuicios, prácticas discriminatorias y efectos de la discriminación. Esta encuesta ofrece evidencia de que la adscripción de características e identidades —como la pertenencia étnica, la religión o la discapacidad— por una tercera persona presenta un elevado margen de error. Con las preguntas filtro que fueron incluidas en los módulos es posible medir ese error, y tal información permite anticipar que en lo relativo a la orientación sexual e identidad de género sería también muy alto.

La ENADIS incluyó módulos específicos para grupos de población históricamente discriminados. Para identificar a la población que respondería los módulos se utilizó la información recolectada en el cuestionario sociodemográfico. Dicha información fue obtenida de una persona informante, mayor de 15 años, quien proporcionó los datos de todos los residentes habituales del hogar.

Los módulos de personas indígenas, con discapacidad y diversidad religiosa incluyeron una pregunta filtro para obtener la confirmación sobre si la persona se consideraba a sí misma indígena, tenía una discapacidad, o profesaba una religión distinta a la mayoritaria, que en México es la católica.

A partir de las diferencias detectadas entre la información proporcionada por la persona informante y la corroboración personal, se pudo documentar que existió un margen de diferencia del 4,6% en el caso de población con discapacidad y de 2,3% en el caso de diversidad religiosa.

En el caso de la población adscrita como indígena la variación es aún mayor, puesto que un 15% de quienes fueron identificados como indígenas por la persona informante del hogar declaró no autoidentificarse como indígena. Al restante 85%, que corroboró identificarse como indígena, se le preguntó por la razón de esa identificación, y únicamente 31,7% por ciento declaró pertenecer a una comunidad indígena o porque sus padres pertenecían a una comunidad indígena.

Estas discrepancias muestran los riesgos de aceptar, sin más, la adscripción de características identitarias por una tercera persona, tanto más si se trata de información sensible, como es el caso de la orientación sexual e identidad de género. Es necesario dar la oportunidad a cada persona de identificarse de acuerdo con su autopercepción.

En segundo lugar está la relativamente difícil comprensión de los términos. Las preguntas implican un cierto nivel de información y conocimiento por parte de la población, y no todas las personas cuentan con las herramientas para proporcionar respuestas (por ejemplo, la prueba de campo de la ENADIS mostró que hay un gran desconocimiento sobre las identidades de género y orientaciones sexuales no normativas), en buena medida porque existe un sesgo binario y heterosexual.

Se ha visto que en ocasiones la orientación sexual e identidad de género son vistas como sinónimos, y en la prueba de campo se pudo comprobar que los términos "heterosexual", "bisexual" y "homosexual" presentan todavía alguna dificultad en determinados contextos. Además, es necesario llevar a cabo un ejercicio específico de capacitación a entrevistadores.

En tercer lugar se encuentra la reticencia social a este tipo de preguntas. Los prejuicios asociados a la homofobia existentes en nuestras sociedades implican que la recolección de datos sobre orientación sexual e identidad de género deba lidiar con actitudes de incomodidad y rechazo a la mera formulación de la pregunta, lo cual puede poner en riesgo el completar el cuestionario, como se ha registrado en campo. Para superar esto es necesario, primero, proporcionar garantías sobre la privacidad y seguridad de la información y sobre la neutralidad de su uso para fines

estrictamente estadísticos y, en segundo lugar, asegurar un alto nivel de intimidad cuando una persona responde este tipo de preguntas, puesto que existe un sesgo importante asociado a la declaración de la orientación sexual e identidad de género ante un entrevistador.

## 5. Reflexiones a partir de algunas experiencias recientes en México

Entre los ejercicios estadísticos para recuperar información sobre la población mexicana, se tienen muy pocas experiencias de recolección de datos que permita identificar la orientación sexual, identidad y expresión de género de las personas.

Por ejemplo, en la Encuesta Nacional de Juventud 2005 (ENJUVE) se hizo a los jóvenes<sup>223</sup> cuatro preguntas relacionadas con el tema y relativas a prácticas, atracción y autoidentificación<sup>224</sup>. Los resultados muestran que las preguntas sobre prácticas sexuales y autoidentificación arrojan cifras bajas (1,3% y 2,9%, respectivamente), pero con la pregunta sobre atracción el porcentaje de jóvenes que respondió que alguna vez se enamoró de alguien de su mismo sexo fue diez veces más alto (13%). Otro ejemplo es la Encuesta Nacional de Valores en la Juventud 2012 (ENJ), que preguntó de la misma manera que la ENJUVE 2005<sup>225</sup>.

### a) La Encuesta Nacional sobre Discriminación (ENADIS)

En los tres levantamientos de la Encuesta Nacional sobre Discriminación se han incluido preguntas para identificar la orientación sexual. En el primer levantamiento, de 2005, se aplicó un cuestionario especial para diversidad sexual. Se trató de un universo tan pequeño (200 entrevistas) que fue considerado como un estudio de caso y, por lo tanto, no se estableció ponderador de resultados ni se planteó un análisis para obtener generalizaciones a partir de los datos recolectados.

En el cuestionario general se preguntó: "¿Alguna vez ha sentido que sus derechos han sido limitados o no han sido respetados por...?" y una de las opciones era "la preferencia sexual". Nótese aquí que "preferencia sexual" se trataba del lenguaje en boga en aquel momento, lo que se expresó en que la cláusula antidiscriminatoria, incluida en el Artículo Primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos cuatro años antes del levantamiento, se refiriera también a las preferencias sexuales. De igual modo, en la ENADIS 2005 se preguntó "¿Cuántas personas homosexuales hay en este hogar?".

Por su parte, en la ENADIS 2010 se buscó identificar la orientación sexual de las personas entrevistadas para el cuestionario de opinión mediante la pregunta: "¿Cuál diría usted que es su orientación sexual?" siendo las opciones de respuesta: "heterosexual", "homosexual", "bisexual", "lesbiana" y "otra". Inmediatamente antes, también se preguntó si "¿Alguna vez se ha enamorado de alguien de su mismo sexo?" y si "¿Alguna vez ha tenido relaciones sexuales con alguien de su mismo sexo?".

Ese mismo año, se aplicó un módulo especial para minorías sexuales (lenguaje usual en 2010) con diez preguntas generales sobre opinión, en el cual la primera pregunta tenía el filtro: "¿Usted

<sup>223</sup> De acuerdo con la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud, el rango etario en el que están contemplados los jóvenes es de 12 a 29 años.

<sup>224</sup> Las preguntas fueron: "¿Alguna vez has tenido relaciones sexuales con alguien de tu mismo sexo?", "¿Cuántas veces?", "¿Alguna vez te has enamorado de alguien de tu mismo sexo?" (esta es la única que se conservó en la ENJ 2010) y "¿Cuál consideras que es tu orientación sexual?"

<sup>225</sup> Las preguntas fueron: "¿Alguna vez has tenido relaciones sexuales con alguien de tu mismo sexo?", "¿Alguna vez te has enamorado de alguien de tu mismo sexo?" y "¿Cuál consideras que es tu orientación sexual?"

considera que tiene una preferencia u orientación diferente a la heterosexual?”, y luego se incluía una pregunta para saber si la persona informante había comunicado su orientación sexual a alguna persona. Otra de las preguntas apuntaba a recolectar datos sobre la edad a la que se había dado cuenta de su orientación sexual. El módulo fue contestado únicamente por 189 personas, lo que implica una restricción para considerarlo representativo de la orientación sexual a nivel nacional.

En la ENADIS 2017 se mantuvo la pregunta de autoidentificación de la orientación sexual, la cual era contestada por personas mayores de 18 años que respondían sobre sí mismas. La pregunta fue colocada en el Cuestionario de Opinión y Experiencias, y para asegurar la confidencialidad (en caso de que la persona no se encontrara sola) se le proporcionó una tarjeta (véase la imagen 1).

Imagen 1  
México: pregunta sobre orientación sexual, ENADIS 2017

**5.2 De la siguiente tarjeta dígame, ¿con cuál se identifica mejor? Solo deme el número.**

*MUESTRE LA TARJETA OE3 Y CIRCULE UN CÓDIGO*

Le atraen o gustan las personas del sexo opuesto (heterosexual) ..... 1

Le atraen o gustan las personas de su mismo sexo (gay o lesbiana) ..... 2

Le atraen o gustan las personas de ambos sexos (bisexual)..... 3

Otro ..... 4

Fuente: Cuestionario de Opinión y Experiencias de la ENADIS 2017.

La persona informante únicamente debía proporcionar el número con la opción que más la identificaba. A partir de este ejercicio resultó que 3,2% de la población no se identificó como heterosexual. Uno de los problemas reportados por las y los entrevistadores es que existe una confusión entre los conceptos de identidad de género y orientación sexual. En la opción “otro” surgen varios casos de personas que manifestaron ser trans o alguna otra denominación asociada a la identidad de género (CONAPRED, 2018a).

Si bien en la tercera edición de la ENADIS se incluiría una pregunta para identificar la orientación sexual y otra para la identidad de género, en la prueba de campo realizada a finales de 2017 se observó que existe un gran desconocimiento conceptual del tema, sobre todo cuando se trata de identidad de género. Aunado a ello, la resistencia que existe sobre preguntas que cuestionen la heteronormatividad y la cisonormatividad es muy grande.

En consecuencia se incluyó únicamente la pregunta de orientación sexual, captada a partir de la atracción, con tres opciones de respuesta: “heterosexual”, “gay o lesbiana” y “bisexual”. Como apoyo para el informante, a través de la cuarta opción “otro” se dio la posibilidad de declarar libremente su orientación sexual, en caso de no identificarse con las opciones planteadas anteriormente.

Respecto a la identidad de género, si bien se reconoce que se trata de una categoría fundamental en el desarrollo de la personalidad, uno de los desafíos de levantar estas dimensiones en ejercicios probabilísticos es asegurarse de que todas las personas tengan una comprensión conceptual que permita captarlas con el menor error posible. Por ende, es importante avanzar en la difusión de la identidad de género como categoría independiente de la orientación sexual.

**b) La Encuesta Nacional sobre Discriminación por Motivos de Orientación Sexual e Identidad de Género 2018 (ENDOSIG)**

La Encuesta Nacional sobre Discriminación por Motivos de Orientación Sexual e Identidad de Género 2018 (ENDOSIG) fue la respuesta a la dificultad que existe para captar información confiable sobre la orientación sexual e identidad de género de la población en encuestas cara a cara y en hogares a través de un informante (CONAPRED, 2018b).

El CONAPRED y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impulsan el ejercicio para conocer las opiniones, expresiones y las experiencias de discriminación, exclusión y violencia que enfrentan las personas por su orientación sexual, su identidad y expresión de género en México.

En la ENDOSIG se pidió a la población objetivo que contestara un cuestionario centrado en la recolección de datos sobre experiencias de discriminación que fue personalizado de acuerdo con la orientación sexual e identidad de género declarada. Se trató de un ejercicio autoadministrado en línea, construido respetando los criterios de libre reconocimiento de la identidad y con un enfoque antidiscriminatorio. La encuesta estuvo dirigida a personas de 16 años y más, residentes en el territorio nacional y que se auto identificasen como gays, lesbianas, bisexuales, trans (transgénero, travestis, transexuales) y de otras orientaciones sexuales o identidades de género no normativas.

Debido a que México, como el resto de los países de la región, no cuenta con un marco muestral de la población de la diversidad sexual y de género a partir del cual sea posible diseñar un ejercicio representativo, la ENDOSIG no es aleatoria ni probabilística. Así, las características muestrales de la encuesta arrojaron resultados que presentan la historia de las personas que la contestaron y que no puedan ser generalizados a toda la población de la diversidad sexual y de género en México, cuyo universo es aún desconocido. Sin embargo, sí permite establecer una base más sólida para identificar un determinado perfil sociodemográfico y obtener conclusiones sobre percepciones, opiniones y experiencias de discriminación.

La encuesta, a pesar de tener un universo de estudio autoseleccionado, incluyó una serie de preguntas filtro para identificar a la población con orientación sexual e identidad de género no normativas (véase la imagen 2)<sup>226</sup>. Las preguntas fueron diseñadas de acuerdo con los Principios de Yogyakarta, según los cuales la orientación sexual e identidad de género contiene elementos esenciales del derecho a la identidad personal, al libre desarrollo de la personalidad y a la vida privada, y se dio la oportunidad a cada persona de identificarse de acuerdo con su autopercepción.

A partir de los resultados de la ENDOSIG se advierte que la distribución de la diversidad sexual y de género muestra una tendencia similar a la observada en otros contextos en cuanto al peso relativo de gays, lesbianas y personas bisexuales<sup>227</sup>. No obstante, permite la aproximación a una mayor extensión de la diversidad sexual y de género (véase el gráfico 1).

---

<sup>226</sup> A pesar de que en la presentación de la ENDOSIG se explicó con claridad que el universo de estudio era la población LGBT, algunas personas cisgénero y heterosexuales la respondieron.

<sup>227</sup> Ejemplo de ello son la Encuesta Nacional sobre Discriminación y Juventudes LGBTI, levantada en 2016, y el Diagnóstico situacional de personas lesbianas, gays, bisexuales, travesti, transexuales, intersexuales y queers (LGBTIQ) en México, de 2015. En el contexto internacional se encuentran ejercicios como la Primera Encuesta Virtual para Personas LGBTI en Perú, de 2017, y la European Union LGBT Survey de 2012.

Imagen 2  
México: preguntas sobre orientación sexual e identidad de género, ENDOSIG 2018

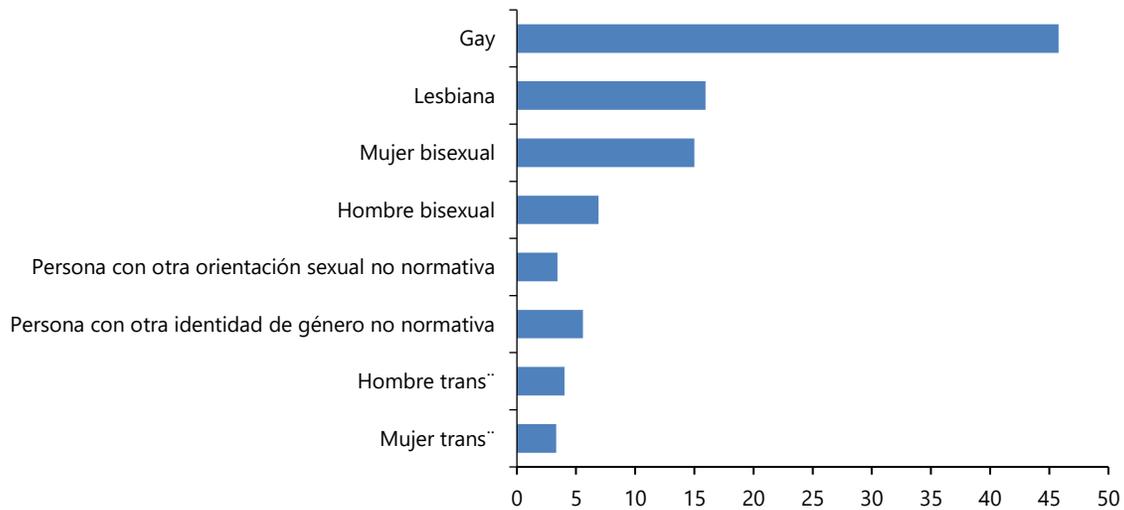
**23. ¿Qué sexo le fue asignado al nacer?**  
 Hombre  
 Mujer

**24. ¿Cuál es su identidad de género?**  
 Mujer  
 Hombre  
 Mujer trans (transexual, transgénero, travesti)  
 Hombre trans (transexual, transgénero, travesti)  
 Otra identidad de género ¿Cuál? \_\_\_\_\_

**25. ¿Cuál de las siguientes opciones describe mejor su orientación sexual?**  
 Homosexual (Lesbiana o Gay) (atracción erótica afectiva hacia personas del mismo género)  
 Bisexual (atracción erótica afectiva hacia personas del mismo género y del género opuesto)  
 Heterosexual (atracción erótica afectiva hacia personas del género opuesto)  
 Otra ¿Cuál? \_\_\_\_\_

Fuente: Cuestionario de la ENDOSIG 2018.

Gráfico 1  
México: distribución porcentual de la población según orientación sexual e identidad de género, 2018  
(En porcentajes)



Fuente: ENDOSIG 2018.

Nota: Las categorías "persona con otra orientación sexual no normativa" y "persona con otra identidad de género no normativa" comprenden a quienes declararon tener una identidad no normativa distinta a la trans y una orientación sexual no normativa diferente a la homosexual y bisexual. La decisión de no hacer una desagregación específica responde a que el principal interés de la encuesta fue evidenciar las experiencias de discriminación y violencia y, de acuerdo con los resultados, la principal razón de experimentar prácticas discriminatorias y violentas de las personas con identidades de género no normativas se debe a que su identidad de género no corresponde con la que socialmente se espera que tengan por su sexo asignado al nacer, independientemente de cómo se denominen a sí mismas.

Un aprendizaje importante es la necesidad de incluir al menos dos preguntas para captar la identidad de género. En la ENDOSIG se contempló la de sexo asignado al nacer (Mujer/Hombre) para captar la identidad impuesta y la de identidad de género actual (Mujer/Hombre, Mujer trans/Hombre trans [transexual, transgénero, travesti], otra).

De haberse considerado únicamente la identidad de género reportada al momento de la encuesta se habría perdido una parte de la población que ya pasó por una transición, pero actualmente se identifica como hombre (18,8%) o como mujer (22,5%). Hacer el cruce entre el sexo asignado al nacimiento e identidad de género actual permite ampliar el universo de población que está expuesto a sufrir discriminación por su identidad de género (véase el cuadro 1).

Cuadro 1  
México: identidad reportada por las personas trans, 2018

Identidad	Total	Porcentaje
Hombre trans	333	29,95
Mujer trans	319	28,69
Hombre	209	18,79
Mujer	250	22,48
Total	1 112	100,00

Fuente: ENDOSIG 2018.

Un desafío para este ejercicio, y cualquier otro, es captar las identidades, orientaciones y expresiones asumidas por una pequeña proporción de la población. Así, incluir una opción para reportarlas de forma abierta, siempre que no correspondan a las enunciadas en las opciones de respuesta, es fundamental para entender la diversidad de ambas variables. En la ENDOSIG, un poco menos del 10% de la población reportó tener una identidad u orientación diferentes a las opciones de respuesta previamente mostradas (personas con género fluido o no conformes, hetero-flexibles, con atracción hacia las personas —sin importar su género—, entre otras).

## 6. Reflexiones finales

Se ha visto que no solo es pertinente recolectar información empírica sobre la orientación sexual y la identidad de género de las personas, sino también necesario en términos de derechos y visibilidad estadística, así como de requerimientos de políticas públicas.

La metodología que normalmente se utiliza en las encuestas de hogares y los censos, basada en la declaración de características de las personas por una persona informante de cada hogar, presenta dificultades para una confiable y correcta captación de la orientación sexual e identidad de género de las personas. Además, cuando las declaraciones son hechas por terceras personas, existe el riesgo de subestimar a la población de orientación sexual e identidad de género no normativa, y siempre habrá quienes prefieran reportar una orientación sexual e identidad de género normativa por las experiencias dolorosas de discriminación que conlleva asumir abiertamente aquellas no normativas.

Es necesario seguir avanzando en el estudio y prueba de preguntas que consideren los distintos componentes de la orientación sexual e identidad de género: atracción, prácticas, historia personal e identidad. Además, el instrumento tendría que orientarse a la autodeclaración identitaria

y tendría que garantizar intimidad y privacidad. Las pruebas temáticas de los censos podrían ser una muy buena instancia para hacerlo.

La evaluación técnica de las preguntas debe hacerse en acompañamiento al estudio de viabilidad de los instrumentos de recolección de datos pertinentes: encuestas y módulos especializados, registros administrativos específicos, muestras censales (y, en casos apropiados, ejercicios intercensales); incluyéndose también el estudio del instrumento físico de recolección.

Finalmente, ya en términos de análisis de la información, solo una proporción de la población LGBT proporcionará información sobre identidades, orientaciones y expresiones no normativas. Sin importar los esfuerzos conceptuales y técnicos que se hagan, siempre habrá personas que no hayan asumido completamente tener una orientación sexual o identidad de género no normativa, o que simplemente prefieran no declarar.

Por lo anterior, el dato que arroje cualquier ejercicio estadístico deberá ser considerado como el límite inferior de la población de la diversidad sexual y de género. Debe reconocerse que tendrá un sesgo de autoselección ya que, de acuerdo con los resultados de nuestros ejercicios, se trata de personas más jóvenes y adultas tempranas, predominantemente urbanas, con mayores niveles socioeconómicos y educativos y con un nivel relativamente elevado de autonomía.

En este sentido, se quieren plantear algunas propuestas sobre los pasos a seguir. La mejor forma de hacerlo es iniciar un proceso similar al que se realizó, por ejemplo, para la incorporación de variables como la discapacidad o las preguntas de autoadscripción indígena y afrodescendiente.

En este sentido, podría integrarse un grupo de trabajo, con el liderazgo y apoyo técnico del CELADE, para establecer una agenda conceptual y operativa para elaborar una propuesta de recomendación para incorporar la variable en la ronda censal 2020. Los países podrían aprovechar las pruebas piloto para realizar pruebas cognitivas, con diferentes formulaciones de las preguntas y mecanismos de recolección de datos, incluidas las tarjetas y los sistemas electrónicos, mediante los cuales se busca limitar la participación del entrevistador.

Otra posibilidad para el caso del levantamiento censal sería probar un cambio metodológico para recolectar información de esta característica identitaria a partir de la declaración de la persona informante exclusivamente respecto de ella misma. Aquí, probablemente, se podría diseñar y probar una batería mínima de preguntas que dé cuenta de las diversas dimensiones de la orientación sexual e identidad de género (un módulo especial).

Sin duda, este es un tema en el que se requiere avanzar de forma conjunta, y tendrían necesariamente que participar las oficinas de estadística, en colaboración con organismos de derechos humanos, organizaciones de la sociedad civil, colectivos, academia y agencias internacionales. Al empezar este proceso, la región podría ser un referente a nivel mundial, pues aunque resulte factible incorporar las preguntas en esta ronda, ya se habría iniciado el camino a seguir.

Los sistemas estadísticos de la región deben encarar este reto de inclusión y visibilidad estadística lo antes posible, por medio del desarrollo de sus capacidades, el perfeccionamiento de sus marcos conceptuales y metodológicos y de sus procedimientos técnicos, y garantizando los derechos de todas las personas.

No está de más recordar que esta labor de desarrollo institucional debe emprenderse desde un enfoque de derechos y con el acompañamiento y asesoría de la academia, pero también de especialistas, liderazgos y organizaciones civiles de la diversidad sexual y de género. Lo anterior,

conforme al paradigma del derecho a la participación y la consulta informada, amplía el consenso social de las intervenciones públicas y favorece la adopción de mejores decisiones.

En México ya se ha tomado seriamente la temática y, en colaboración con el INEGI, el CONAPRED ha empezado a planear una encuesta especializada sobre orientación sexual e identidad de género, en la que se buscará la mayor calidad técnica y conceptual, así como una adecuación a los principios de derechos humanos.

## Bibliografía

- Campos, R. y C. Penna (2007), Mitos y preconcepciones sobre la homosexualidad. Encuesta nacional en viviendas, Consulta-Mitofsky, Ciudad de México [en línea] <http://consulta.mx/index.php/estudios-e-investigaciones/mexico-opina/item/612-mitos-y-preconcepciones-sobre-la-homosexualidad-feb-07>.
- CIDH (Comisión Interamericana de Derechos Humanos) (2017), Opinión consultiva (OC-24/17), Opinión consultiva del 24 de noviembre solicitada por la República de Costa Rica.
- \_\_\_\_\_ (2012). Orientación sexual, identidad de género y expresión de género: algunos términos y estándares relevantes. Doc. OEA/Ser.G, CP/CAJP/INF.166/12, 23 de abril [en línea] [http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/CP-CAJP-INF\\_166-12\\_esp.pdf](http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/CP-CAJP-INF_166-12_esp.pdf).
- CIJ (Comisión Internacional de Juristas) ISHR (Servicio Internacional para los Derechos Humanos) (2007), Principios sobre la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género [en línea] [http://www.yogyakartaprinciples.org/principles\\_sp.pdf](http://www.yogyakartaprinciples.org/principles_sp.pdf).
- CONAPRED (Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación) (2018a), Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017, Ciudad de México, Consejo Nacional para prevenir la Discriminación [en línea] <http://sindis.conapred.org.mx/>.
- \_\_\_\_\_ (2018b), Encuesta Nacional sobre Discriminación por motivos de Orientación Sexual e Identidad de Género 2018, Ciudad de México, Consejo Nacional para prevenir la Discriminación, en imprenta.
- \_\_\_\_\_ (2016), Glosario de la diversidad sexual, de género y características sexuales, Ciudad de México, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación [en línea] [https://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=documento&id=344&id\\_opcion=147&op=147](https://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=documento&id=344&id_opcion=147&op=147).
- Council of Europe (2018). Safe at school: Education sector responses to violence based on sexual orientation, gender identity/expresión or sex characteristics in Europe, Council of Europe [en línea] <https://rm.coe.int/prems-125718-gbr-2575-safe-at-school-a4-web/16809024f5>.
- Hammarberg, T. (2010), "Derechos humanos e identidad de género", Serie de publicaciones Transrespeto versus transfobia en el mundo, Berlín, vol. 1, Publicaciones Transrespeto versus transfobia en el mundo (TvT).
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2018), Informe de resultados de la consulta pública del Censo de Población y Vivienda 2020, Aguascalientes, Instituto Nacional de Estadística y Geografía [en línea] [http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/ccpv/2020/doc/censo\\_2020\\_informe\\_resultados\\_consulta\\_publica.pdf](http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/ccpv/2020/doc/censo_2020_informe_resultados_consulta_publica.pdf).
- OEA (Organización de los Estados Americanos) (2014), Derechos humanos, orientación sexual e identidad y expresión de género. Proyecto de Resolución (AG/CG/doc12/14 rev 1) 5 de junio [en línea] [http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/AG-CG-doc\\_12-14\\_rev1.pdf](http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/AG-CG-doc_12-14_rev1.pdf).
- OECD (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) (2019). Society at a Glance 2019: OECD Social Indicators. OECD Publishing: París [en línea] [https://doi.org/10.1787/soc\\_glance-2019-en](https://doi.org/10.1787/soc_glance-2019-en).
- Robinson, T. (2017), Legalizando las normas referidas a la diversidad corporal, sexual y de género en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos [en línea] [https://law.yale.edu/system/files/area/center/kamel/sela17\\_robinson\\_cv\\_sp2.pdf](https://law.yale.edu/system/files/area/center/kamel/sela17_robinson_cv_sp2.pdf).

- SCJN (Suprema Corte de Justicia de la Nación) (2014), *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren la orientación sexual o la identidad de género*, Ciudad de México.
- \_\_\_\_\_ (2009), Tesis Aislada núm. P.LXVI/2009, "Derecho al libre desarrollo de la personalidad. Aspectos que comprende. 6 de enero de 2009", México, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, tomo XXX.
- The GenIUSS Group (2014), *Best Practices for Asking Questions to Identify transgender and Other Gender Minority Respondents on Population- Based Surveys*, J.L. Herman (ed.), Los Ángeles: The Williams Institute.
- The SMART Group (2009), *Best Practices for Asking Questions about Sexual Orientation on Surveys*, Los Ángeles: The Williams Institute.
- UNDG (United Nations Development Group's) HRWG (Human Rights Working Group) (2018), *The human rights based approach to development cooperation: towards a common understanding among UN agencies* [en línea] <http://hrbportal.org/the-human-rights-based-approach-to-development-cooperation-towards-a-common-understanding-among-un-agencies>.
- Valfort, M. (2017), LGBTI in OECD Countries, París, OECD Publishing [en línea] <https://doi.org/10.1787/d5d49711-en>.

## C. Nuevas realidades, nuevas demandas: desafíos para la medición de la identidad de género en el censo de población

María Cecilia Rodríguez<sup>228</sup>  
Alejandra Cuasnicu<sup>229</sup>  
Nicolás Zucco<sup>230</sup>

### 1. Introducción

La visibilización y nuevas demandas generadas por colectivos feministas y LGTBIQ+<sup>231</sup> desafían a diversos actores –Estado, academia, organizaciones de la sociedad civil– a problematizar al interior de las instituciones acerca de las categorías y nociones relacionadas con la diversidad sexual<sup>232</sup>, la identidad de género<sup>233</sup> y el concepto de sexo<sup>234</sup>.

<sup>228</sup> Directora de Estadísticas Poblacionales, INDEC Argentina.

<sup>229</sup> Coordinadora del Programa de Diseño Conceptual, INDEC Argentina.

<sup>230</sup> Profesional responsable del diseño conceptual de la temática de identidad de género, INDEC Argentina.

<sup>231</sup> LGTBIQ+ alude al colectivo compuesto por lesbianas, gays, trans/travestis, bisexuales, intersexuales, queer y otros.

<sup>232</sup> Diversidad sexual alude a un concepto que "funciona como paraguas para referenciar bajo su nombre a identidades, sexualidades y géneros que, históricamente, han sido estigmatizados". (DELS, 2017, pág. 1).

<sup>233</sup> Por identidad de género se entiende la "vivencia interna e individual del género tal como cada persona la siente, la cual puede corresponder o no con el sexo asignado al momento del nacimiento, incluyendo la vivencia personal del cuerpo. Esto puede involucrar la modificación de la apariencia o la función corporal a través de medios farmacológicos, quirúrgicos o de otra índole, siempre que ello sea libremente escogido. También incluye otras expresiones de género, como la vestimenta, el modo de hablar y los modales" (República Argentina, Ley N°26.743 de Identidad de Género, Art. 2°).

<sup>234</sup> El concepto de sexo se entiende como "una categoría binaria que surge de la interpretación que histórica y culturalmente se ha hecho de ciertas diversidades anatómicas y fisiológicas entre las personas, en especial -pero no exclusivamente- en relación a su genitalidad" (OIT, 2015, pág. 5).

La sanción, en el año 2012, de la Ley de Identidad de Género en la Argentina (Ley N°26.743) se sitúa dentro de este marco como la cristalización de diversos problemas que se han planteado desde hace décadas por el reconocimiento por parte del Estado de las identidades autopercibidas de la población trans<sup>235</sup>.

Asimismo, surgen nuevas instancias que buscan avanzar, no solo en el reconocimiento de identidades disidentes, sino también en el acceso a mejoras en las condiciones de vida de este colectivo<sup>236</sup> que requiere de información para ser visibilizada. A los fines de este texto, se abordará la temática relacionada con la medición de las variables identidad de género y sexo.

## 2. Antecedentes internacionales

Un grupo de especialistas en la temática de diversidad desarrolló los *Principios sobre la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género*, luego de reunirse en Yogyakarta, Indonesia en 2006. La misma fue denominada Principios de Yogyakarta. Se trata de un texto pionero con principios legales internacionales sobre la orientación sexual, la identidad de género y el derecho internacional que dicta la pauta para que las Naciones Unidas y los gobiernos avancen hacia garantizar el alcance universal de las protecciones a los derechos humanos.

Los Principios de Yogyakarta contienen la definición de identidad de género que será retomada para la elaboración y promulgación de la Ley de Identidad de Género sancionada en 2012 en la Argentina. De acuerdo con estos principios se define por identidad de género a:

“la profundamente sentida experiencia interna e individual del género de cada persona, que podría corresponder o no con el sexo asignado al momento del nacimiento, incluyendo el sentido personal del cuerpo (que, de tener la libertad para escogerlo, podría involucrar la modificación de la apariencia o la función corporal a través de medios médicos, quirúrgicos o de otra índole) y otras expresiones de género, incluyendo el vestido, el modo de hablar y los amañamientos” (CIJ y ISHR, 2007, pág. 6).

Esta es la definición mediante la cual se sugiere evaluar la factibilidad de la medición de la identidad de género en los censos de la ronda 2020. Sin embargo, las oficinas de estadística de América Latina y el Caribe actualmente no incorporan el reconocimiento de identidades de género no binarias en ningún censo de población y vivienda, pero sí lo hacen en algunas encuestas de hogares<sup>237</sup>.

---

<sup>235</sup> “Las personas cuya identidad de género no corresponde con el género o sexo que les fue asignado al nacer tienen varias maneras de denominarse. Las palabras que más se usan son transexual, transgénero y travesti, pero sus acepciones no son unívocas (...) se ha decidido respetar la multiplicidad de identificaciones que hacen las personas con estos términos utilizando un solo denominador común, que se refiere a la discrepancia entre el género asignado y el género autopercibido o construido: en tal sentido se empleará frecuentemente el término personas trans” (OIT, 2015, pág. 6).

<sup>236</sup> “En 2015 se aprueba la Ley Diana Sacayán en la Provincia de Buenos Aires. Se trata de un nuevo proyecto –y hasta ahora el único aprobado a nivel provincial– del activismo travesti que buscó asegurar el acceso de las personas trans (travestis, transexuales, transgéneros, hombres trans) a los empleos públicos. El cupo laboral de la Ley prevé que el 1% de los trabajos provinciales sean para esta población” (Pecheny y Radi 2018, pág. 85).

<sup>237</sup> Véase por ejemplo la Encuesta Anual de Hogares 2017-2018 realizada por la Dirección de Estadísticas y Censos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

Al tratarse de un grupo poblacional con un elevado grado de vulnerabilidad se hace relevante la generación de información dentro de los sistemas estadísticos de los países. La inclusión de la identidad de género como variable dentro de los relevamientos estadísticos oficiales permitiría otorgarle visibilidad y reconocimiento a estas poblaciones que se encuentran inmersas en diversas situaciones de fragilidad, que generalmente comienzan a muy temprana edad (OEA, 2015). Por ello, resulta necesario dar respuesta a las demandas de estos actores basada en evidencia empírica que dé cuenta de su situación actual.

En los últimos años se ha extendido la generación de estadísticas con enfoque de género<sup>238</sup>, en la búsqueda de poder visibilizar diferencias en las condiciones de vida de mujeres y hombres que sean un insumo para el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas.

Sin embargo, cada vez se hace más relevante la incorporación de un enfoque superador de la concepción binaria mujer/hombre encuadrada dentro de un marco heteronormativo, que se oriente hacia la inclusión de nuevas categorías que expongan la diversidad de cuerpos y de géneros. De este modo, se estaría dando cuenta de las características y condiciones de actores sociales que demandan información focalizada, tal como la población travesti-trans.

A nivel internacional existen algunas experiencias en relación al abordaje de la temática, pero que tienen la particularidad de plasmar determinadas definiciones o estándares conceptuales para los operativos que realizan sus sistemas estadísticos locales, como son los casos de Australia, Canadá y Nueva Zelanda.

Por otro lado, el Reino Unido se encuentra evaluando la posibilidad de incorporar la pregunta de identidad de género en el censo de 2021 (ONS, 2018). Al no contar con información oficial sobre el tamaño de la población trans, la Oficina Nacional de Estadísticas del Reino Unido, a través del pedido de usuarios sectoriales, detectó la necesidad de incorporar la variable de identidad de género como insumo para el monitoreo de políticas de salud, de las políticas antidiscriminatorias, y como instrumento de visibilización.

Asumiendo que se trata de un grupo poblacional pequeño y difícil de detectar, la Oficina Nacional de Estadística de Reino Unido sostiene que resulta difícil la identificación a través de las encuestas por muestreo. Es por este motivo que destacan la relevancia de ser incorporada al censo de población, debido a sus características de universalidad y cobertura. Además han realizado pruebas cognitivas, grupos focales, entre otras técnicas, a partir de las cuales se demostró que la variable sexo, presente en el último censo, resulta una barrera para que personas trans respondan el cuestionario censal. De manera complementaria, la incorporación de la pregunta sobre identidad de género resulta aceptada públicamente y satisface las necesidades de los usuarios (ONS, 2016 y 2018).

No obstante, en relación a la pregunta de sexo, la Oficina Nacional de Estadística del Reino Unido señala que sería un riesgo para la recolección de información si la pregunta de sexo resulta modificada con la incorporación de una tercera categoría. En ese sentido, recomiendan que la pregunta sexo se mantenga sin modificaciones, y que se incorpore la pregunta de identidad de género orientada a individuos mayores de 16 años que quisieran responder de forma voluntaria.

---

<sup>238</sup> De acuerdo con las Naciones Unidas, las estadísticas de género son un campo de las estadísticas que atraviesa los tradicionales para identificar, producir y difundir estadísticas que reflejan la realidad cotidiana de mujeres y hombres y cuestiones de políticas públicas relacionadas a la igualdad de género (Naciones Unidas, 2010a).

En relación con el diseño de la pregunta para la planificación del censo de 2021, la Oficina Nacional de Estadística del Reino Unido está llevando a cabo pruebas adicionales en el diseño de las preguntas del cuestionario y propone, sujeto a esa prueba, incluir la pregunta de identidad de género con una advertencia en la pregunta de sexo, explicando que una pregunta de género seguirá más adelante. Hace notar que se ha arribado a esto para incrementar la aceptación entre las poblaciones trans y no binarias (ONS, 2018).

En el marco de esta discusión, el Bureau Australiano de estadísticas elaboró en 2015 un documento oficial para las variables de sexo y género que explicita ambos conceptos indicando que son distintos, define también categorías de clasificación de cada pregunta y módulos para la recopilación de información de estos dos conceptos. Este indica que para la mayoría de las personas existe una clara correlación entre su sexo y género (por ejemplo, el sexo biológico es masculino y el género es masculino). Por esta razón, la diferencia conceptual entre el sexo y el género no es bien comprendida por el público en general con los dos conceptos que a menudo se usan indistintamente en la legislación, la investigación y los medios de comunicación (Australian Government, 2015).

Además de incluir las definiciones conceptuales de sexo y de género, se incluyen las definiciones operacionales de ambos conceptos para ser incorporados en sus registros. Tanto para la pregunta "sexo" como "identidad de género" se construye un sistema de categoría "hombre" (*male*), "mujer" (*female*) o "X" (indeterminado/intersex/sin especificar). Esta última categoría se afirma que se refiere a una persona que no se identifica exclusivamente como hombre o mujer, es decir, una persona de un género no binario, y que quienes la usan pueden utilizar una variedad de términos para autoidentificarse (Australian Government, 2015).

El Bureau Australiano señala que ambos conceptos no deberían recopilarse en una única pregunta e indican que, en el caso de tener que optar, debe recolectarse y utilizar información de género, y solo recoger el sexo cuando existe una necesidad específica de conocer las características biológicas de la población objetivo.

### **3. Antecedentes en América Latina y el Caribe**

Si bien, como ya se mencionó, hasta el momento ningún censo de población en América Latina y el Caribe ha incorporado la variable identidad de género, desde los organismos oficiales se realizaron una serie de encuestas temáticas orientadas a la población LGTBIQ+.

- En el Ecuador, en el año 2012, se realizó un estudio sobre condiciones de vida e inclusión social, con el objetivo de caracterizar a la población LGTBI de acuerdo con su acceso a derechos humanos, participación ciudadana, educación, salud, condiciones laborales, justicia, discriminación y exclusión. Se contó con la participación de organizaciones pro-derechos de la población LGTBI de las regiones Costa y Sierra, y el operativo estuvo a cargo del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) del Ecuador. Para este estudio se relevaron 2.805 casos en total (INEC, 2013).
- En el año 2015 en Guatemala se realizó un relevamiento en colaboración con el Ministerio de Salud, organizaciones de la sociedad civil y organismos no gubernamentales. Su objetivo principal fue estimar el tamaño de la población de mujeres trans a nivel nacional a partir de datos censales en cinco ciudades. Debido a la detección de una elevada prevalencia de VIH en mujeres trans, resultó necesario contar con información sobre esta

población para el diseño e implementación de políticas que atendieran los requerimientos de los tomadores de decisión. Se relevaron 685 mujeres trans en 5 ciudades y 216 sitios de reunión identificados (Guardado y otros, 2015).

- En el Uruguay, a través del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), en conjunto con las organizaciones trans, se llevó adelante en el año 2016 el Censo Nacional de Población Trans —el primero y único de estas características— sobre las condiciones de vida de este grupo poblacional. Al finalizar el estudio se relevaron alrededor de 1.373 personas en total y se efectivizaron 937 entrevistas. Su realización se valió de registros administrativos. La utilización de esta estrategia garantizó un buen nivel de alcance y de cobertura en el territorio nacional (MIDES, 2017).
- Chile, por su parte, en 2016 realizó la Encuesta T, una iniciativa que buscó hacer frente a la ausencia de información sobre la población trans en ese país a través de la caracterización de la población y de las principales formas de violencia que experimenta. El estudio se realizó a través del financiamiento del programa Global Quality Fund de la Embajada de los Estados Unidos, con el apoyo del Ministerio Secretaría General de Gobierno de Chile y organizaciones de la sociedad civil. Para ello se diseñaron las preguntas de forma comunitaria, a través de grupos focales y entrevistas a personas de la comunidad trans, para así respetar sus intereses como colectivo y el lenguaje a utilizar. La encuesta fue implementada durante tres meses, de noviembre de 2016 a enero de 2017, mediante un sitio web, y además se abrió una segunda etapa de una semana en marzo de 2017. Una vez obtenidos los resultados cuantitativos, el equipo de investigación decidió implementar también entrevistas individuales para profundizar y robustecer la información obtenida. Se realizó la encuesta a 315 personas.

La mayoría de los estudios adoptaron metodologías no probabilísticas, principalmente utilizando la estrategia de bola de nieve o *snowball*, en la cual los entrevistados recomiendan o comparten contactos de otras personas de similares rasgos o características que potencialmente se encuentran en condiciones de ser entrevistados. Esta técnica “se utiliza cuando se trabaja con poblaciones de las cuales se carece de la suficiente información como para definir una muestra sea representativa o no” (Alloatti, 2014, pág. 2).

#### 4. Marco normativo en la Argentina

En el caso de la Argentina, es pertinente revisar cómo se relacionó género y formulación de derechos. De acuerdo con Pecheny y Radi (2018):

“El edificio de derechos en nuestro país fue históricamente construido presuponiendo individuos cis<sup>239</sup>, sexuados-generizados de manera fija, binaria y complementaria. Según nuestro orden normativo, la heterosexualidad entre una mujer cis y un varón cis es la única forma sexo-genérica<sup>240</sup> que ha permitido: a) la formación de relaciones conyugales y familiares reconocidas por el Estado y premiadas por el mercado y el estatus social, b) la reproducción sexuada (“biológica”) pero también el acceso a la no-sexuada (“no-biológica”) a través de la adopción o recientemente las técnicas de

<sup>239</sup> Schilt y Westbrook entienden el término cis como aquellas personas que tienen una coincidencia entre el género que se les asignó al nacer, sus cuerpos y su identidad personal (Schilt y Westbrook, 2009).

<sup>240</sup> Tanto el término “sexuados-generizados” como “sexo-genérica” aluden de forma conjunta a los conceptos de sexo y género.

fertilización asistida; c) la transmisión patrimonial y el acceso a derechos sociales y a la salud; y d) en general el acceso a las chances vitales que permiten a individuos y grupos moverse socialmente de manera ascendente o al menos mantenerse” (Pecheny y Radi, 2018, págs. 111-112).

Sin embargo, el surgimiento de movimientos sociales que se articulan para la visibilización de la identidad de género da inicio a una línea de investigación que llega hasta la actualidad (Pecheny y Radi, 2018). En efecto, la necesidad del reconocimiento de la identidad de género como un derecho constitutivo se materializó a través de la Ley N° 26.743 sancionada en el año 2012. Esta ley implica la adopción de un modelo despatologizante de los cuerpos y posiciona a la Argentina dentro de un marco de derechos humanos.

Dicha ley propone que, aquella persona que así lo solicite, pueda realizar la rectificación registral del sexo, nombre de pila e imagen. La misma se plasma en la modificación de la partida de nacimiento, en el padrón electoral y la confección de un nuevo Documento Nacional de Identidad (DNI), que conserva su número original, sin necesidad que la persona acredite haberse realizado una intervención quirúrgica de reasignación genital, tratamiento hormonal o cualquier tipo de tratamiento médico o psicológico, y sin que quede registrado que previamente tenía un sexo diferente.

La ley garantiza además el derecho al libre desarrollo personal contemplando el acceso a la salud integral, que abarca los procedimientos quirúrgicos totales o parciales y tratamientos de hormonización por parte del sistema público y privado de salud, sin necesidad de acreditar una autorización judicial o administrativa. Esta ley viene a sumarse a la Ley 26.618 de matrimonio igualitario, sancionada en 2010 (República Argentina, 2010), conformando un corpus jurídico de ampliación de derechos de las minorías sexuales que se viene gestando desde hace décadas a través del trabajo de las organizaciones de la sociedad civil por el reconocimiento de derechos constitutivos de las personas y del colectivo LGTBIQ+. Previamente, en la Ciudad de Buenos Aires en el año 2002 se aprobó la Ley de Unión Civil entre personas del mismo sexo (Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2002), que luego llevaría a la sanción de la Ley Nacional N° 26.618 de matrimonio igualitario.

## **5. Antecedentes en la medición identidad de género en la Argentina**

Tradicionalmente en los censos de población y en las estadísticas oficiales de la Argentina se indaga por el sexo de la persona, con dos opciones de respuesta: varón y mujer.

Desde 1960 hasta 1980 los censos de población argentinos indagaban la variable sexo de forma directa, teniendo que ser leída por el censista. Asimismo, tal como se puede observar, los censos de 1991 y 2001 relevaron la variable sexo por observación. Posteriormente, en línea con el fortalecimiento de los movimientos sociales y el avance de la legislación, el censo de 2010 relevó la variable consultando a cada miembro del hogar si era hombre o mujer.

El relevamiento de la variable sexo por observación en los censos de población presenta al menos dos problemas: por un lado, el sexo se registraba conforme al reconocimiento que el censista realizaba del censado, y por otro, el riesgo de que el censista omitiera registrar una marca en la pregunta.

Cuadro 1  
Argentina: pregunta sobre sexo, censos de 1960,1970, 1980, 1991, 2001 y 2010

Año Censal	Pregunta	Tipo de pregunta
1960	¿Es Varón o Mujer? ¿Es varón o mujer?	De lectura, de respuesta abierta
1970	<i>Marque el casillero correspondiente</i> Varón <input type="checkbox"/> 1    Mujer <input type="checkbox"/> 2	De lectura, con opciones precodificadas
1980	¿Es varón o mujer? Varón <input type="checkbox"/> Mujer <input type="checkbox"/>	De lectura, con opciones precodificadas
1991	Sexo Varón <input type="checkbox"/> Mujer <input type="checkbox"/>	Por observación, con opciones precodificadas
2001	Sexo Varón <input type="radio"/> Mujer <input type="radio"/>	Por observación, con opciones precodificadas
2010	¿Es varón o mujer? <input type="checkbox"/> Varón <input type="checkbox"/> Mujer	De lectura, con opciones precodificadas

Fuente: Elaboración propia con base en los cuestionarios censales.

Los resultados de la evaluación de calidad del censo de 2001 advirtieron que, con el objetivo de disminuir el nivel de omisión de la pregunta sobre sexo, para el operativo del año 2010 se debía cambiar la operacionalización de la variable. De este modo, para dar solución a los dos problemas mencionados anteriormente, se retomó la formulación empleada entre 1960 y 1980, debiendo los censistas realizar la pregunta y quedando la respuesta a cargo del censado, lo cual permitió además reducir la omisión en esta pregunta.

En relación con la temática LGTBI, en las etapas preparatorias del último censo se llevaron a cabo reuniones con los principales referentes de las comunidades gays, lesbianas, travestis y transexuales, donde se trataron cuestiones relativas a la diversidad sexual y a los derechos igualitarios. De dichas reuniones participaron la Federación Argentina de Lesbianas, Gays, Bisexuales y Trans (FALGBT); la Comunidad Homosexual Argentina (CHA); el colectivo 100% Diversidad y Derechos; la Asociación de Travestis, Transexuales y Transgénero de Argentina (ATTTA); la Asociación Lucha por la Identidad Travesti-Transexual (ALITT); La Fulana; Lesmadres; MISER.

En el año 2012, se difundieron los resultados del censo de 2010 respecto de jefas/es de hogar y cónyuges del mismo sexo (INDEC, 2012a), al tiempo que se estaba renovando la legislación en el tema. En ese mismo año, y como resultado de ese trabajo conjunto, el INDEC, juntamente con el Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI), llevaron adelante la prueba piloto de la Primera Encuesta sobre Población Trans 2012: Travestis, Transexuales, Transgéneros y Hombres Trans. La propuesta fue inédita, ya que clasificó a la población de acuerdo con la variable identidad de género en lugar de la variable sexo. Desde esta autoidentificación se pretendió elaborar e implementar un cuestionario destinado a registrar las características sociodemográficas, las condiciones de vida, los vínculos con el ámbito de la justicia y las experiencias de discriminación de esta población.

La prueba piloto de la encuesta se realizó en el partido de La Matanza del 18 al 29 de junio de 2012 (INDEC, 2012b). El equipo de trabajo estuvo integrado por once encuestadoras de las organizaciones trans (capacitadas durante tres días en instalaciones del INDEC), tres supervisores del INDEC, tres supervisores del INADI, seis observadores no participantes y dos operadoras en el INDEC

asistiendo las tareas de campo de las sedes. La prueba arrojó un total de 209 entrevistas efectivas a personas trans. Una de las principales fortalezas de la encuesta radicó en la creciente articulación entre los organismos del Estado y las organizaciones sociales que hicieron posible la misma<sup>241</sup>.

La mencionada prueba piloto tuvo los siguientes objetivos:

- Confeccionar, analizar y evaluar el cuestionario.
- Diseñar, implementar y ajustar las estrategias de comunicación más convenientes con respecto a la población del estudio.
- Realizar y evaluar la convocatoria voluntaria de las personas trans del partido de La Matanza para posibilitar su participación en la prueba.

Los propósitos se dirigieron a aumentar el grado de familiaridad con la modalidad de abordaje de esta temática y obtener información sobre la posibilidad de optimizar las técnicas y estrategias diseñadas para llevar a cabo la investigación en un territorio de alcance nacional.

Posteriormente se realizaron otros relevamientos no probabilísticos en distintas provincias del país:

- Relevamiento de Población Trans de Misiones, realizado en 2015 por el Instituto Provincial de Estadísticas y Censos (IPEC), en conjunto con el Departamento de Diversidad e Identidad del Ministerio de Derechos Humanos de Misiones, en el marco del "Proyecto de fortalecimiento de lesbianas, gays, bisexuales, trans, intersex y queer en situación de vulnerabilidad". Otros actores participantes fueron el colectivo LGBT de Misiones y la Defensoría del Pueblo (IPEC, 2015).

El operativo se llevó a cabo en las localidades de Posadas, Oberá, Eldorado, Puerto Iguazú, Aristóbulo del Valle, Apóstoles y San José entre los meses de enero y octubre. Se optó por la metodología de "bola de nieve", en la cual cada una de las personas entrevistadas inicialmente reportaba el contacto de hasta tres personas. Luego, estas últimas tres personas reportaban como máximo otras tres, por lo que el procedimiento se repetía. Se elaboró un cuestionario final que constó de 38 preguntas de respuestas cerradas estructuradas en cuatro bloques. Se entrevistó a un total de 55 personas trans.

- Relevamiento a la Población Trans Travesti, Transexuales, Transgénero, Intersexuales y Hombres Trans realizado en la ciudad de Salta en 2016, en colaboración con el Observatorio de Violencia contra las Mujeres "Roxana Alderete", Mujeres Trans Argentina y el Ministerio de Derechos Humanos y Justicia.

La encuesta se llevó adelante en espacios de pertenencia y de participación directa para realizar la difusión de las encuestas y coordinar las visitas a los domicilios de las personas a entrevistar. El estudio se realizó a través de la metodología "bola de nieve". Asimismo se organizaron reuniones de sensibilización en instituciones barriales (Observatorio de Violencia contra las Mujeres, 2018).

- La Dirección de Estadísticas Poblacionales del INDEC y la Dirección General de Estadística y Censos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, durante el mes de diciembre del año 2016, desarrollaron una prueba piloto para evaluar la inclusión de un módulo sobre derechos humanos en las encuestas de hogares en el ámbito de la ciudad. Esta iniciativa

---

<sup>241</sup> Cabe mencionar que al momento de la realización de esta encuesta aún no existían antecedentes en América Latina de estudios de este tipo realizados por organismos del Estado.

obedeció a necesidades de información planteadas por la legislatura porteña en el contexto de los avances legales (Ley de Identidad de Género, Ley de Matrimonio Igualitario).

Se trató de una prueba piloto exploratoria que buscaba conocer las distintas manifestaciones de aceptación o rechazo a la temática sobre población LGBTI por parte de los encuestados y las dificultades que pudieran surgir durante la capacitación de los encuestadores. El bloque de preguntas estuvo compuesto por: sexo al nacer, identidad de género y orientación sexual. Luego de la prueba exploratoria la Dirección General de Estadística y Censos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires decidió incluir el bloque de preguntas en la Encuesta Anual de Hogares a partir del año 2017.

Hacia la ronda censal 2020:

- En la Argentina se realizaron reuniones entre el INDEC y representantes de la Dirección General de Estadística y Censos de la Ciudad de Buenos Aires; el Instituto Nacional de las Mujeres; áreas de Diversidad del Ministerio de Salud y Desarrollo Social y del Ministerio de Producción y Trabajo; el Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO); el área de Salud Sexual del Ministerio de Salud y Desarrollo Social; el Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI), y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. También participaron integrantes de varias direcciones del INDEC: Dirección Nacional de Estadísticas de Condiciones de Vida, Dirección de Estadísticas Sectoriales y Dirección de Estadísticas Poblacionales.

Durante el trabajo conjunto se destacó la importancia de incorporar esta temática inédita y novedosa en los operativos censales, para que ese sector de la sociedad sea visibilizado a través de los relevamientos estadísticos oficiales. Asimismo se enfatizó la relevancia que adquiere la legislación y normativa vigente en la inclusión y el reconocimiento de la población travesti-trans por parte del Estado para la generación de políticas públicas que atiendan las necesidades de este colectivo.

## **6. Del concepto identidad de género a la medición en las estadísticas públicas**

La identidad de género no es un concepto estático, cerrado y unilateral. Se encuentra afectado por continuos cambios y disputas que atraviesan a todos los actores sociales, organizaciones de la sociedad civil, instituciones gubernamentales y la academia. La producción de saberes trans implica la adopción de prácticas e inmersión en lógicas propias de la construcción de ese tipo de conocimientos donde los cuerpos mediatizan procesos que surgen desde abajo hacia arriba de las estructuras cognoscitivas (Berkins, 2007; Berkins y Fernández, 2013).

En cuanto a la medición de la identidad de género, como instancia posterior al reconocimiento por parte del Estado y sus instituciones, los organismos de estadísticas públicas se enfrentan al desafío de medir esta variable sin contar aún con un marco internacional de referencia que oriente sobre la metodología y su operacionalización en censos de población y vivienda y encuestas de hogares.

En este sentido, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) establece algunos lineamientos para la correcta incorporación del tema en los cuestionarios, lo que se ha reflejado en el marco de referencia del Sistema de Indicadores de Género de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires:

“Es importante que los cuestionarios incorporen preguntas relevantes y categorías de respuestas acordes con la realidad de mujeres y varones. Además, es necesaria la capacitación del personal de campo sobre la importancia de no introducir, durante las entrevistas, sesgos de género generalmente producto de sus preconcepciones y estereotipos —es común, por ejemplo, el sesgo de considerar a las mujeres como amas de casa—” (DGEyC, 2018, pág. 4).

Además se recomienda, por un lado, que la información generada a través de estos estudios sea elaborada con una determinada periodicidad y de modo comparativo y, por otro, que los sistemas estadísticos sean permeables a la incorporación de indicadores que den cuenta de las transformaciones culturales en las relaciones de género.

Las recomendaciones de las Naciones Unidas (2017) abordan la temática de género desde la perspectiva de la igualdad, advirtiendo además sobre los posibles sesgos basados en el sexo biológico y los estereotipos relacionados a los roles de género que puedan llegar a afectar a las poblaciones minoritarias. A pesar de no indagar puntualmente sobre cuestiones relacionadas con la identidad de género y el autoreconocimiento, sugieren que los representantes de estos grupos minoritarios sean consultados a la hora de planificar los operativos censales aportando las ideas y el conocimiento focalizado con el que cuentan para contribuir en el diseño conceptual, operacional y metodológico de la pregunta que se pretenda indagar (Naciones Unidas, 2017).

Por su parte, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y el Consenso de Montevideo (CEPAL, 2017) no abordan la temática de identidad de género, pero elaboran objetivos y recomendaciones en torno a la igualdad de género entre mujeres y hombres vinculados con la promoción y protección de los derechos humanos de las mujeres, la erradicación de la discriminación de género y la discriminación múltiple, la eliminación de la violencia y el fortalecimiento de las estructuras del estado para promover el adelanto de las mujeres y la igualdad de género. En los ODS se considera además que la discriminación y la violencia basada en la orientación sexual y la identidad de género sitúa a las personas LGTBIQ en una posición de vulnerabilidad, impidiendo el acceso a la igualdad y al pleno ejercicio de la ciudadanía.

Cabe mencionar además que, a partir de 2019, la Organización Mundial de la Salud retirará de los trastornos de personalidad y comportamiento del adulto de su Clasificación Estadística Internacional de Enfermedades y Problemas Relacionados con la Salud (CIE)<sup>242</sup> a la transexualidad, y la ubicará dentro de aquellas relacionadas a las condiciones relativas de la salud sexual. Es decir, pierde la categoría de trastorno psicológico para quedarse en una cuestión física: la falta de adecuación del cuerpo al género que siente la persona. Es un avance en términos relativos que permitirá a los países planificar cómo emplear la nueva versión, preparar las traducciones y capacitar a los profesionales de la salud de todos los países.

Resulta de suma importancia la despatologización y desjudicialización de las identidades y cuerpos disidentes, pues implica el reconocimiento de vivencias, trayectorias biográficas propias e individuales y recorridos personales y colectivos que demandan un reconocimiento a través de una

---

<sup>242</sup> La CIE es el instrumento fundamental para identificar tendencias y estadísticas de salud en todo el mundo, contiene alrededor de 55.000 códigos únicos para traumatismos, enfermedades y causas de muerte. Proporciona un lenguaje común que permite a los profesionales de la salud compartir información sanitaria en todo el mundo.

mirada desde los derechos humanos (Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2017).

Nótese que según los procedimientos del Ministerio de Salud se da cuenta de la asignación de sexo al momento de nacer y cómo esta puede cambiar con los años:

“Al momento del nacimiento el equipo médico define, a través de la observación de los genitales -u otros procedimientos adicionales-, el ‘sexo’ de una persona, que después es ratificado en el registro civil por la inscripción y la elección de los nombres que hacen sus progenitores o tutores legales. A través de los años, muchas personas construyen su identidad asimilando esta primera asignación que se realizó sin su consentimiento, mientras que otras no” (Ministerio de Salud de la Nación, 2015, pág. 16).

Sin embargo, a pesar de esta asignación del sexo al nacer, “hay personas cuyos genitales o las demás características que determinan el sexo varían respecto de lo que se considera característico de varones o mujeres, son las personas intersexuales o intersex y la condición de estas personas lleva el nombre de intersexualidad”<sup>243</sup> (Ministerio de Salud de la Nación, 2016, pág. 9).

## 7. Desafíos en la medición de la identidad de género hacia la ronda censal 2020

La medición de la identidad de género en censos de población, por ser la única fuente de datos de cobertura universal, tendría la ventaja de poder obtener información de toda la población, con capacidad de desagregación geográfica y la posibilidad de caracterizar a los hogares con personas de identidad de género binaria y no binaria. Sin embargo, tal como queda demostrado, la experiencia argentina y de la región sobre medición de la temática en operativos estadísticos presenta una serie de limitaciones y desafíos de cara a su posible incorporación en censos.

Es sabido que algunos problemas que pueden darse en el operativo censal en general se deben a:

- Errores en el instrumento de recolección, vinculados a la falta de claridad de las preguntas o la utilización de conceptos que no son fácilmente comprensibles para la población.
- Errores por parte del entrevistador, relacionados a confusiones conceptuales debido a una capacitación deficiente o a una interpretación errónea de la respuesta durante la entrevista.
- Errores de registro, debido a que pueden existir vacíos de respuesta o errores de marcado de las categorías de respuesta precodificadas.
- Errores de interpretación de la pregunta, ya que el censado puede responder sin haber comprendido conceptualmente a que se refería la pregunta en cuestión.
- Ignorancia de la respuesta correcta, ya que en casos donde la persona de referencia o jefa(e) del hogar suele responder por el resto de los miembros, puede no estar suficientemente informado sobre las características de los demás miembros del hogar.
- Error deliberado cuando el censado falsea la respuesta debido a diversos motivos, como la percepción del censado en relación a la utilización de la información relevada, factores culturales, entre otros (CEPAL, 2014).

---

<sup>243</sup> “La intersexualidad no es una enfermedad, sino una condición de no conformidad física con criterios culturalmente definidos de normalidad corporal (...) el abordaje contemporáneo de la intersexualidad, la identificación y eliminación de la ambigüedad y de la diferencia están basados en supuestos que carecen de una base médica real. Se trata más bien de juicios valorativos acerca de lo que son y deben ser las mujeres, los hombres, y su sexualidad” (Maffia 2003, pág. 121).

A partir de lo mencionado, las boletas de la ronda censal 2020 deben afrontar tanto desafíos operativos como conceptuales.

#### a. **Desafíos de la definición conceptual y operacional**

Debido a lo novedoso de la temática y la demanda de información por parte de las organizaciones de la sociedad civil y el marco normativo vigente, la identidad de género resulta de suma relevancia a la hora de ser incorporada al censo. Sin embargo, su inclusión debe sortear algunos desafíos conceptuales y operacionales:

- En relación al criterio de validez, la definición conceptual de identidad de género que se diseñe debería proporcionar una representación adecuada del fenómeno. No obstante, se trata de un concepto complejo que involucra categorías que se encuentran en constante transformación<sup>244</sup>. Esto se visualiza en la diversidad de formas y modos de denominar a las distintas identidades de género.
- La característica cambiante que reviste el concepto de identidad de género —y que por ende puede adoptar el sistema de categorías— puede traer aparejados inconvenientes en cuanto a la confiabilidad en la medición, es decir, relacionados a “la capacidad de obtener resultados consistentes en mediciones sucesivas del mismo fenómeno” (Cea, 1999, pág. 152).
- La pregunta de identidad de género alude a la autopercepción de cada persona en relación a la temática. Por ende, sería óptimo que cada persona responda la pregunta por sí misma. No obstante, debido a las características en general del operativo censal y del cuestionario en particular, quien contesta por todos los integrantes del hogar es en general la persona que se asigna como jefa o jefe del hogar o persona de referencia. Esto trae consigo posibles sesgos o ausencia de respuesta para la correcta detección de identidades de género diversas, las que son necesarias para la obtención de mediciones precisas.
- A través de la medición de la variable pueden visibilizarse una multiplicidad de identidades. Estas pueden transformarse o también pueden surgir nuevas categorías que reflejen nuevas formas y modos de pensar los cuerpos e identidades. Es por estos motivos que resulta importante que el sistema de medición propuesto contenga las propiedades de un sistema de categorías mutuamente excluyentes, que cada individuo sea clasificado de acuerdo con un único atributo, y que permita la clasificación de todos los individuos, es decir que sea exhaustivo (Korn, 1984).
- Como se mencionó anteriormente, el concepto de identidad de género reviste una complejidad en su definición, que no toda la población conoce, y que puede ser asociada con la pregunta acerca del sexo. Este desconocimiento podría generar situaciones de incomodidad o rechazo durante las entrevistas si no se realiza una campaña de sensibilización enfocada en el tema.

---

<sup>244</sup> En ese sentido “género no es un sustantivo, ni tampoco es un conjunto de atributos vagos, porque hemos visto que el efecto sustantivo del género se produce performativamente y es impuesto por las prácticas reguladoras de la coherencia de género. (...) El género es siempre un hacer, aunque no es un hacer por parte de un sujeto que se pueda considerar preexistente a la acción” (Butler, 2007, pág. 84).

- Es importante además establecer si la población que se pretende relevar se identificará con las categorías que se propongan.
- Al realizarse la pregunta a personas mayores de 14 años se genera una limitación en la captación de las infancias trans.

#### **b. Desafíos operativos**

Además de los mencionados retos conceptuales, la inclusión de la identidad de género en los censos de población de la ronda 2020 debe afrontar los siguientes desafíos operativos:

- La temática identidad de género es de difícil medición y requiere de una capacitación que se encuentra por encima de las posibilidades que puede ofrecer el censo.
- La identidad de género es un tema complejo y novedoso para los organismos gubernamentales y para la sociedad civil en general. Debido a esto, requeriría el diseño e implementación de una estrategia de sensibilización focalizada dirigida a toda la población.
- A partir del desconocimiento o prejuicios relacionados a la temática, se corre un elevado riesgo de omisión de la pregunta por parte del censista.
- Para alcanzar una medición válida, se requeriría incluir al menos tres preguntas en la boleta censal: sexo, sexo asignado al nacer e identidad de género (en la sección siguiente se elabora una propuesta de preguntas y sus definiciones). Cabe destacar que la inclusión de más preguntas en el cuestionario censal es incompatible con el tiempo de entrevista recomendable para los censos en un solo día.
- Los operativos puntuales que abordan el tema de la población trans reclutan dentro de sus estructuras de relevamiento población trans como una estrategia de llegada y acercamiento a la población. Sin embargo, el censo requiere una estructura de recursos humanos de mayores dimensiones que estaría compuesta fundamentalmente por personas cis —no trans—, lo cual puede traer complicaciones al momento de realizar las entrevistas y recolectar la información.

### **8. Hacia la ronda censal 2020**

A pesar de las limitaciones y desafíos mencionados en relación con la medición y captación de la identidad de género en las fuentes de datos en general y en el censo de población en particular, se considera esencial intentar sortear los más importantes y evaluar la incorporación de una pregunta en una prueba piloto. De esta manera, aunque no captaría exhaustivamente a toda la población trans, se podría iniciar el camino hacia la visibilización estadística de dicha población.

En este marco, para el diseño de las boletas de la ronda censal 2020, se sugiere realizar una pregunta específica acerca de la identidad de género con el fin de ubicar al censado en la temática y que no le resulte similar a la pregunta de sexo asignado al nacer. Asimismo, se sugiere que se consulte de acuerdo con el autoreconocimiento.

Propuesta para el mejoramiento de la medición de identidad de género para las boletas censales de la ronda 2020:

1. *¿Cuál es el sexo de (nombre)? (Refiere al sexo al nacer)*
  1. mujer?
  2. varón?
2. *Y de acuerdo a la identidad de género, ¿(nombre) se considera...*
  1. mujer?
  2. varón?
  3. mujer trans/travesti?
  4. varón trans?
  5. otro?
  6. Ignorado

Las definiciones sugeridas son las siguientes:

- La pregunta sobre el sexo refiere a la pregunta tradicional que se releva en los operativos censales y que alude a características biológicas. En este sentido, podría incluirse la categoría "intersex" para mejorar la exhaustividad; sin embargo, esta incorporación podría discontinuar la medición tradicional, y por lo tanto la comparabilidad histórica.
- El sexo asignado al nacer refiere a la pregunta que indaga acerca del momento del nacimiento, donde "se seleccionan determinados atributos físicos y estéticos –a través de la observación de los genitales– para asignar uno de los dos sexos reconocidos socialmente" (INADI, s.f., pág. 12).

Las definiciones de la pregunta acerca de la identidad de género son las siguientes:

- **Mujer:** se trata de la persona que de acuerdo con su sexo asignado al nacer fue registrada como mujer y que en la actualidad se siente y/o se autopercibe como mujer.
- **Varón:** se trata de la persona que de acuerdo con su sexo asignado al nacer fue registrada como varón y que en la actualidad se siente y/o autopercibe como varón.
- **Mujer trans:** se trata de la persona que de acuerdo con su sexo asignado al nacer fue registrada como varón y que en la actualidad se siente y/o autopercibe como mujer trans (independientemente de que haya realizado o no la rectificación de su DNI y/o alguna intervención sobre su cuerpo).
- **Travesti:** se trata de la persona que se expresa socialmente con un género distinto a su sexo asignado al nacer y se siente y/o autopercibe como travesti (independientemente de que haya realizado o no la rectificación de su DNI y/o alguna intervención sobre su cuerpo).
- **Varón trans:** se trata de la persona que de acuerdo con su sexo asignado al nacer fue registrada como mujer y que en la actualidad se siente y/o autopercibe como varón trans (independientemente de que haya realizado o no la rectificación de su DNI y/o alguna intervención sobre su cuerpo).

- Otro: es aquella persona que se siente y/o autopercibe con una identidad de género distinta a las mencionadas anteriormente, por ejemplo: intersex, queer, transexual, transgénero, etc.

Cabe destacar que esta pregunta se podría ubicar a continuación de la pregunta tradicional de sexo.

## 9. Reflexiones finales

Tal como se ha venido mencionando a lo largo de este documento la identidad de género constituye un concepto variable y construido históricamente por las sociedades a través del tiempo. Tal como menciona Judith Butler, “el género es una complejidad cuya totalidad se posterga de manera permanente, nunca aparece completa en una determinada coyuntura en el tiempo” (Butler, 2007, pág. 70).

Hasta la actualidad, el paradigma biomédico sigue siendo el discurso hegemónico que atraviesa a las prácticas y los discursos sociales e institucionales. La diferenciación macho/hembra, el paradigma cisnormativo<sup>245</sup> basado a grandes rasgos en binarismo sexo-genérico, ha justificado actos de patologización, discriminación y represión a aquella población que no se ajustaba a determinados parámetros considerados normales o deseables (Radi y Pecheny, 2018). Estos parámetros promueven desde la caracterización física a través de la genitalización hasta la conformación de estereotipos de género que regulan los comportamientos, las expectativas y el sistema de valores de una sociedad.

Por esta razón, las identidades no hegemónicas ponen en cuestión todo un sistema de categorías que excluye a aquellas personas que no entran dentro de esta clasificación. En ese sentido, la mayor visibilización de las identidades trans cuestionan la unilateralidad en el modo de clasificar a las personas que vincula estrechamente la asignación del sexo al momento del nacimiento con un determinado género (Ministerio de Salud de la Nación, 2015).

La diferencia entre sexo biológico, sexo asignado al nacer e identidad de género resultan sustantivas, y plantean la necesidad de que estas variables sean diferenciadas debido a que la variable identidad de género se asocia a diferencias en el mercado laboral, educación, cobertura de salud, entre otras.

No obstante, existiría una serie de riesgos metodológicos y de potencial pérdida de comparabilidad para el caso de modificar la pregunta de sexo (¿Es mujer o varón?) por sexo asignado al nacer, por ejemplo debido a que en este último caso, al momento de evaluar una modificación de la pregunta, debería ser considerada y probada la incorporación de la categoría intersexual como una tercera categoría. No obstante, se sugiere mantener la pregunta de sexo como una pregunta que coloque la categoría “mujer” en primer orden. Se trata de una variable que se mide históricamente y que resulta de fundamental importancia como variable de análisis socioeconómico y demográfico.

Muchos países se encuentran suscriptos a resoluciones de las Naciones Unidas que se posicionan en contra de la discriminación por motivos de identidad de género y orientación sexual. Asimismo, en algunos países, el Estado ya ha dado un primer paso desde la legislación vigente en

---

<sup>245</sup> “La cisnormatividad ha determinado de forma sistemática, y no simplemente aleatoria o circunstancial, el acceso a la titularidad y ejercicio de los derechos, a bienes y servicios, privilegiando las identidades de género cis, (...) excluyendo y subordinando a las identidades trans” (Pecheny y Radi, 2018 pág. 111).

el reconocimiento de las identidades trans que garanticen derechos básicos a una población que hasta hace pocos años carecía de ellos. En este momento se hace necesario contabilizar a la población trans, conocer sus condiciones de vida y dimensionar cuantitativamente las necesidades que afrontan, con el fin de diseñar e implementar políticas públicas que atiendan a esas cuestiones. Es por eso que, si bien serían los registros y las encuestas específicas en la temática las fuentes de datos más adecuadas para la medición de la identidad de género, el censo de población, por su universalidad, resulta una fuente privilegiada para conocer la estructura, características, condiciones de vida y localización de la población trans.

Sin embargo, son varios los interrogantes que requieren reflexión y respuesta: ¿Qué responde la población al preguntarle por su sexo?, ¿Cómo se puede reflejar la complejidad del fenómeno tomando en cuenta que la cantidad de preguntas que pueden incluirse en el cuestionario censal son limitadas?, ¿A qué universo debe aplicarse el bloque de fecundidad? En caso de incorporarse la categoría "otro" o "intersexual" en la variable sexo: ¿Cómo se garantiza la comparabilidad con los censos anteriores y otras estadísticas oficiales?, ¿Sobre qué categorías elaborar la tradicional pirámide de población? Si se incorpora la indagación sobre identidad de género: ¿Cómo garantizar la validez de la medición cuando responde otra persona del hogar?, ¿Cómo sensibilizar a la población para que responda adecuadamente y no genere rechazo?.

Ante esta situación, los organismos productores de estadísticas oficiales se encuentran con el desafío de producir metodologías de medición, desarrollos conceptuales, datos y formas de difusión acordes a los requerimientos actuales, que reconozcan la diferencia entre sexo e identidad de género. Es en este marco, independientemente de la incorporación de la pregunta en las boletas censales de la ronda 2020, los sistemas estadísticos nacionales y demás organismos del estado en su conjunto debieran incorporar líneas de trabajo que midan la temática de identidad de género en un sistema integrado que se nutra de varias fuentes de datos: censos de población, encuestas y registros administrativos de diversa índole.

## Bibliografía

- Alloatti, M. (2014), "Una discusión sobre la técnica de bola de nieve a partir de la experiencia de investigación en migraciones internacionales", ponencia presentada en IV Encuentro Latinoamericano de Metodología de las Ciencias Sociales, La investigación social ante desafíos transnacionales: procesos globales, problemáticas emergentes y perspectivas de integración regional, 27 al 29 de agosto de 2014, Heredia, Costa Rica [en línea] [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab\\_eventos/ev.8286/ev.8286.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.8286/ev.8286.pdf).
- Australian Government (2015), Australian Government Guidelines on the Recognition of Sex and Gender [en línea] <https://www.ag.gov.au/Publications/Documents/AustralianGovernmentGuidelinesontheRecognitionofSexandGender/AustralianGovernmentGuidelinesontheRecognitionofSexandGender.pdf>
- Berkins, L. (comp.) (2007), *Cumbia, copeteo y lágrimas*, Buenos Aires, Asociación de lucha por la identidad Travesti-Transsexual (A.L.I.T.T.).
- Berkins, L y J. Fernández (2013), *La gesta del nombre propio*, Buenos Aires, Ediciones Madres de Plaza de Mayo.
- Butler, J. (2007), *El género en disputa. El feminismo y la subversión de la identidad*, Barcelona, Ediciones Paidós.
- Cea, M. (1999), *Metodología cuantitativa: Estrategias y técnicas de investigación social*, Madrid, Síntesis.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2017), "Los censos de la ronda 2020: desafíos ante la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo", Serie Población y Desarrollo, N° 120 (LC/TS.2017/93), Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas.

- \_\_\_\_\_ (2014), "Los datos demográficos. Alcances, limitaciones y métodos de evaluación", Serie Manuales, N° 82 (LC/L.3906), Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas.
- \_\_\_\_\_ (2011). "Guía para la elaboración de un proyecto censal", Serie Manuales, N° 70 (LC/L.3324-P), Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas.
- CIDH (Comisión Interamericana de Derechos Humanos) (2015), *Violencia contra Personas Lesbianas, Gay, Bisexuales, Trans e Intersex en América*, Washington D.C., Documentos oficiales Organización de Estados Americanos.
- CIJ (Comisión Internacional de Juristas) ISHR (Servicio Internacional para los Derechos Humanos) (2007), Principios sobre la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género [en línea] [http://www.yogyakartaprinciples.org/principles\\_sp.pdf](http://www.yogyakartaprinciples.org/principles_sp.pdf).
- DGEyC (Dirección General de Estadística y Censos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) (2018), Sistema de Indicadores de Género de la Ciudad de Buenos Aires (SIGBA), Buenos Aires [en línea] [https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/wp-content/uploads/2018/05/marco\\_referencia\\_SIGBA.pdf](https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/wp-content/uploads/2018/05/marco_referencia_SIGBA.pdf).
- Guardado M. y otros (2015), Caracterización y estimación del tamaño poblacional en mujeres trans en Guatemala, Ciudad de Guatemala [en línea] <http://hivos.org.gt/wp-content/uploads/2017/02/Informe-poblacion-Trans.pdf>.
- INADI (Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo) (s.f.), *Intersexualidad*, Buenos Aires, Edición Instituto Nacional contra la Discriminación, la xenofobia y el racismo [en línea] <http://www.inadi.gob.ar/contenidos-digitales/wp-content/uploads/2016/03/intersexualidad.pdf>.
- INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la República Argentina) (2012a), Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010: Censo del Bicentenario, Resultados definitivos, Serie B, N° 2, Buenos Aires, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.
- \_\_\_\_\_ (2012b) Informe técnico Primera Encuesta sobre Población Trans 2012: Travestis, Transexuales, Transgéneros y Hombres Trans, Buenos Aires [en línea] [https://www.indec.gov.ar/micro\\_sitios/WebEncuestaTrans/pp\\_encuesta\\_trans\\_set2012.pdf](https://www.indec.gov.ar/micro_sitios/WebEncuestaTrans/pp_encuesta_trans_set2012.pdf).
- INEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos del Ecuador) (2013), Estudio de caso sobre las condiciones de vida, inclusión social y cumplimiento de derechos humanos de la población LGBTI en el Ecuador, Quito [en línea] [http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Estadisticas\\_Sociales/LGBTI/Metodologia\\_estudio\\_de\\_caso\\_LGBTI-octubre2013.pdf](http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Estadisticas_Sociales/LGBTI/Metodologia_estudio_de_caso_LGBTI-octubre2013.pdf).
- IPEC (Instituto Provincial de Estadística y Censos de Misiones, Argentina) (2015), Informe preliminar en base a los resultados de la encuesta realizada a la población Trans, Posadas, Argentina [en línea] <https://ipecmisiones.org/wp-content/uploads/2018/05/IPEC-Misiones-Encuesta-de-personas-trans-2015.pdf>.
- Korn, F. (1984), *El significado del término variable en sociología*, Buenos Aires, Ediciones Nueva Visión.
- Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2002), Ley N°1004 de uniones civiles en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 12 de diciembre de 2002.
- Linker, D. y otras (2015), Informe sobre Encuesta T. 1ra. Encuesta para personas trans y de género no conforme en Chile. Resumen Ejecutivo, Santiago de Chile [en línea] [https://issuu.com/encuestat/docs/informe\\_ejectivo\\_encuesta-t\\_web\\_1\\_](https://issuu.com/encuestat/docs/informe_ejectivo_encuesta-t_web_1_).
- Maffía, D. (comp.) (2003), *Sexualidades migrantes. Género y transgénero*, Buenos Aires, Feminaria Editora.
- MIDES (Ministerio de Desarrollo Social) (2017), Censo Nacional de Personas Trans. Sistematización del proceso del Censo de Personas Trans en Uruguay, Montevideo, Ministerio de Desarrollo Social.
- Ministerio de Salud de la Nación (2017), *Diccionario Enciclopédico de la Legislación Sanitaria*, Buenos Aires.
- \_\_\_\_\_ (2016), Guía básica sobre diversidad sexual, Buenos Aires [en línea] [http://www.msal.gob.ar/images/stories/bes/graficos/0000000322cnt-2016-07\\_guia-diversidad-sexual-2016.pdf](http://www.msal.gob.ar/images/stories/bes/graficos/0000000322cnt-2016-07_guia-diversidad-sexual-2016.pdf).

- \_\_\_\_\_ (2015), Atención de la salud integral de personas trans. Guía para equipos de salud, Buenos Aires [en línea] <http://www.msal.gov.ar/images/stories/bes/graficos/0000000696cnt-guia-equipos-atencion-Salud%20integral-personas-trans.pdf>.
- Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2017), La Revolución de las Mariposas. A diez años de La Gesta del Nombre Propio, Buenos Aires [en línea] [https://www.mpdefensa.gov.ar/sites/default/files/la\\_revolucion\\_de\\_las\\_mariposas.pdf](https://www.mpdefensa.gov.ar/sites/default/files/la_revolucion_de_las_mariposas.pdf).
- Naciones Unidas (2017), Principles and Recommendations for Population and Housing Censuses. Revision 3, Department of Economic and Social Affairs, Statistics Division, New York, Publicación de las Naciones Unidas.
- \_\_\_\_\_ (2011), Leyes y prácticas discriminatorias y actos de violencia cometidos contra personas por su orientación sexual e identidad de género, Informe ante la Asamblea General, Resolución 17/19 (A/HRC/19/41), Nueva York, Publicación de las Naciones Unidas.
- \_\_\_\_\_ (2010a), Developing Gender Statistics: A Practical Tool, Ginebra, Publicación de las Naciones Unidas.
- \_\_\_\_\_ (2010b), Principios y recomendaciones para los censos de población y habitación. Revisión 2, Serie M, N° 67 (ST/ESA/STATSER.M/67/Rev.2), Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas.
- Observatorio de Violencia contra las Mujeres (2018), Informe Anual 2018, Salta, Argentina [en línea] <http://ovcmsalta.gov.ar/wp-content/uploads/2018/11/Informe-Anual-2018.pdf>.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2015), Orgullo (PRIDE) en el trabajo: un estudio sobre la discriminación en el trabajo por motivos de orientación sexual e identidad de género en Argentina, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, Servicio de Género, Igualdad y Diversidad [en línea] [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_368648.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_368648.pdf).
- OMS (Organización Mundial de la Salud) (1995), Clasificación estadística internacional de enfermedades y problemas relacionados con la Salud. Revisión 10 (CIE-10), Ginebra, Publicación de Organización Panamericana de la Salud.
- ONS (Office for National Statistics) (2018). Help Shape Our Future. The 2021 Census of Population and Housing in England and Wales, London [en línea] [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/765089/Census2021WhitePaper.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/765089/Census2021WhitePaper.pdf)
- \_\_\_\_\_ (2016), The 2021 Census. Assessment of initial user requirements on content for England and Wales. Gender identity topic report, London [en línea] <https://www.ons.gov.uk/methodology/classificationsandstandards/measuringequality/genderidentity>.
- Pecheny, M. y B. Radi (comp.) (2018). Travestis, mujeres transexuales y tribunales. Hacer justicia en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Buenos Aires, Editorial Jusbares.
- República Argentina (2012), Ley nacional N° 26.743 de identidad de género, Boletín Oficial de la República Argentina, 9 de mayo de 2012.
- \_\_\_\_\_ (2010) Ley nacional N° 26.618 de matrimonio civil, Boletín Oficial de la República Argentina, 15 de julio de 2010.
- \_\_\_\_\_ (1988) Ley nacional N° 23.592 de Actos discriminatorios, Boletín Oficial de la República Argentina, 3 de agosto de 1988.
- Schilt, K. y L. Westbrook (2009). "Gender Normals, Transgender People and the Social Maintenance of Heterosexuality", *Gender & Society*, vol. 23, N°4.
- Warner, M (2012), Público, públicos, contrapúblicos, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.



## **Anexos**

## Anexo 1

### Programa

#### Programa del seminario “Aspectos conceptuales de los censos de población y vivienda: desafíos para la definición de contenidos incluyentes en la ronda 2020”

Santiago de Chile, 6 al 8 de noviembre de 2018

Sala Raúl Prebisch

#### Martes 6 de noviembre

---

08.30 a 09.15 horas Registro de participantes

09.15 a 09.45 horas **Apertura**

- Palabras de bienvenida:
  - Paulo Saad, Director, CELADE-División de Población de la CEPAL
  - Laís Abramo, Directora, División de Desarrollo Social de la CEPAL
  - María Mercedes Jeria, Subdirectora Técnica, INE Chile, país coordinador del Grupo de Trabajo sobre Censos de la CEA-CEPAL
  - Pablo Salazar, Asesor Técnico Regional en Población y Desarrollo, Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA LACRO)
  - José Antonio Mejía, Especialista Líder en Modernización del Estado, Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

09.45 a 10.45 horas **Sesión I. Aspectos generales sobre los censos de población y vivienda y el uso de nuevas tecnologías**

*En esta sesión se brindará un panorama general sobre los principales aspectos conceptuales y metodológicos considerados en las últimas rondas de los censos de población y vivienda, en particular los cambios respecto al tipo de censo y los contenidos censales. También se abordará una síntesis respecto al uso de nuevas tecnologías en todas las etapas del proceso censal, compartiendo los resultados de la “Encuesta sobre uso de tecnología en los censos de la ronda 2020” llevada a cabo por el Grupo de Trabajo sobre Censos de la CEA-CEPAL.*

Presentación 1. Aspectos generales sobre los censos de población y vivienda en América Latina con miras a la ronda 2020, Fabiana Del Popolo, Coordinadora del Área de Demografía e Información sobre Población, CELADE-División de Población de la CEPAL

Presentación 2. Principales resultados de la Encuesta sobre uso de tecnología en los censos de población y vivienda de la ronda 2020, Rodrigo Vidal, Coordinador TI Censo, INE Chile, y Lizbeth Expósito, Coordinadora de Sistemas de Información, INE Venezuela

Modera y comenta: José Antonio Mejía, Especialista Líder en Modernización del Estado, Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

10.45 a 11.00 horas *Café*

11.00 a 13.00 horas

**Sesión II. Hogar y familia**

*Esta sesión apunta al debate en torno al potencial que ofrecen los censos para el estudio de la familia, analizando la evolución de la definición conceptual y operativa adoptada en las últimas rondas censales, a la luz de las recomendaciones internacionales y regionales, tendientes a ampliar las posibilidades en la captación de múltiples arreglos residenciales. En particular, se examinará la experiencia de los países en la utilización de jefatura de hogar versus persona de referencia y la posibilidad de identificar núcleos secundarios.*

Presentación 1. Hogares y familias en América Latina: el aporte de los censos y la experiencia regional con miras a la ronda 2020, Susana Schkolnik, Consultora, CELADE-División de Población de la CEPAL

Presentación 2. Experiencia de Costa Rica en el abordaje del tema de hogar y familia en los censos nacionales de población y vivienda, Sofía Mora, Equipo de Diseño, Procesamiento y Análisis, Proyecto Censos Nacionales, INEC Costa Rica

Presentación 3. Estructura y composición de los hogares uruguayos. Censos 2011, Lidia Melendres, Departamento Sistema Estadístico Nacional, INE Uruguay

Modera y comenta: Alicia Bercovich, Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade (IETS), Brasil

Preguntas y debate

13.00 a 14.30 horas *Almuerzo*

14.30 a 16.00 horas

**Sesión III. Acceso a tecnologías de la información y la comunicación (TIC)**

*En el marco de la sociedad de la información, el nivel de penetración de los bienes y servicios ligados a las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en los hogares es, sin duda, el punto de partida para impulsar políticas públicas que fomenten la conectividad digital. En este contexto, la demanda de información sobre el acceso, uso y calidad de las TIC es creciente, buscando además evidenciar las disparidades sociales. En esta sesión se pretende discutir la relevancia de algunas preguntas relacionadas con el acceso y uso de TIC, las experiencias nacionales al respecto, con el fin de poder construir un conjunto mínimo de indicadores que sean comparables entre los países de la región.*

Presentación 1. Una mirada regional al acceso y tenencia de tecnologías de la información y comunicaciones a partir de los censos, Alejandra Silva, Asistente de Investigación, Área de Demografía e Información sobre Población, CELADE- División de Población de la CEPAL

Presentación 2. Las Tecnologías de Información y Comunicación (TICs) y los censos de población y viviendas, Mirian Llano Del Puerto, Jefa del Departamento de Demografía, DGEEC Paraguay

Presentación 3. Experiencia de Costa Rica en el acceso a tecnologías de la información y la comunicación (TIC), Eugenio Fuentes, Equipo de Diseño, Procesamiento y Análisis, Proyecto Censos Nacionales, INEC Costa Rica

Modera y comenta: Pedro Juan Hernández, Gerente de Estadísticas Económicas, DIGESTYC El Salvador

Preguntas y debate

16.00 a 16.30 horas *Café*

16.30 a 18.00 horas

**Sesión IV. Aspectos de la ciudadanía medidos en los censos de población**

*Son diversos los instrumentos internacionales que señalan que el registro del nacimiento es un derecho humano, por lo cual su no inscripción constituye una violación del derecho a la ciudadanía. Por ello, la cobertura, completitud y calidad del registro de nacimientos aún es un desafío en la región, siendo los censos de población una de las fuentes de información utilizadas para las evaluaciones de los registros. Por otra parte, la tenencia de documento de identidad es otro elemento clave para el acceso y el ejercicio de derechos. En este marco, en esta sesión se presentarán las experiencias nacionales respecto a la inclusión de preguntas relativas a estos asuntos en los censos de población y las lecciones aprendidas, con miras a establecer acuerdos regionales para la ronda 2020.*

Presentación 1. Aspectos sobre la ciudadanía en los censos de América Latina: experiencias y desafíos para su inclusión en la ronda 2020, Laura García y Amalia Plana, Asistentes de Investigación, CELADE-División de Población de la CEPAL

Presentación 2. Nacimientos. Censo y registros administrativos, Iván Márquez, Jefe de la Unidad de Estadísticas e Indicadores Sociales, INE Bolivia

Presentación 3. Censos: ¿oportunidad para validar registros de nacimientos y defunciones?, Lorena Naranjo, Asesora de la Dirección Ejecutiva, y Cecilia Valdivia, Responsable de Gestión de Estadísticas Estructurales, Sociales y Demográficas, Dirección de Estadísticas Socio Demográficas, INEC Ecuador

Modera y comenta: Nathalie Lamaute-Brisson, Asesora para el aseguramiento de la calidad estadística, IHSI Haití

Preguntas y debate

18.00 horas

Cóctel de bienvenida  
Lugar: Cuarto Piso Terraza

**Miércoles 07 de noviembre**

---

09.00 a 18.00 horas

**Sesión V. La inclusión de las personas con discapacidad**

*Existe una creciente demanda de información sobre la población con discapacidad, lo que refleja una mayor concientización sobre los derechos de las personas con discapacidad y la necesidad de evaluar el progreso hacia el cumplimiento de estos derechos. Esto requiere un fortalecimiento y mejor uso de las fuentes de datos existentes con el fin de generar información sobre la población con discapacidad. Los censos de población y vivienda representan una valiosa fuente de información sobre la población con discapacidad, que en algunos casos es la única, a través de la cual se puede establecer la prevalencia de la población con discapacidad en un país, su caracterización sociodemográfica y su ubicación geográfica. Es por ello por lo que surge la necesidad de fortalecer los procesos de medición de la discapacidad en los censos.*

09.00 a 11.00 horas

**La identificación de la población con discapacidad en los censos: aspectos técnicos**

Presentación 1. La medición de la discapacidad en los censos de población: una cuestión de derechos humanos con miras a los censos de 2020, Daniela González, Asistente de Investigación, Área de Población y Desarrollo, CELADE-División de Población de la CEPAL

Presentación 2. Recomendaciones para las preguntas sobre discapacidad en la ronda censal 2020: presentación de una nota técnica, Heidi Ullmann, Oficial de Asuntos Sociales, División de Desarrollo Social de la CEPAL

Presentación 3. Estadísticas de discapacidad: una visión global de las experiencias nacionales de la ronda censal 2010, Margaret Mbogoni, Senior Statistician, División de Estadísticas de las Naciones Unidas (UNSD)

Modera y comenta: Sofía Mora, Equipo de Diseño, Procesamiento y Análisis, Proyecto Censos Nacionales, INEC Costa Rica

Preguntas y debate

11.00 a 11.30 horas

*Café*

11.30 a 13.00 horas

**Experiencias recientes identificando a la población con discapacidad en los censos: Aprendizajes y desafíos**

Presentación 1. Medición de la discapacidad en el Perú, Gaspar Morán, Director Nacional de Censos y Encuestas, INEI Perú

Presentación 2. Identificación de la población con discapacidad en Argentina: aprendizajes y desafíos hacia la ronda censal 2020, Sofía Muhafra, Profesional responsable del diseño conceptual de la temática de discapacidad, INDEC Argentina

Presentación 3. La medición de la discapacidad en México en los censos de población y vivienda, Leonor Paz, Directora de Diseño Conceptual del Censo de Población y Vivienda, INEGI México

Modera y comenta: Francisco Cáceres, Director de Censos y Encuestas, ONE República Dominicana

Preguntas y debate

13.00 a 14.30 horas *Almuerzo*

14.30 a 16.00 horas

**El uso de información sobre la población con discapacidad derivada de los censos: perspectivas de la academia, de instituciones públicas y de la sociedad civil**

Presentación 1. La importancia del modo de formular las preguntas y elaborar las opciones de respuesta en el censo de población: el caso de la discapacidad, Alicia Bercovich, Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade (IETS), Brasil

Presentación 2. Participación de las personas con discapacidad en la generación de datos estadísticos, Mariana Camacho, Junta Directiva, Alianza Latinoamericana de Mujeres con Discapacidad (ALAMUD)

Modera y comenta: Yolanda Barrios, Directora de Estadísticas Sociales y Demográficas, DGEEC Paraguay

Preguntas y debate

16.00 a 16.30 horas *Café*

16.30 a 18.00 horas

**Trabajo en grupo para definir recomendaciones y plenaria**

**Jueves 08 de noviembre**

---

09.00 a 11.00 horas

**Sesión VIa. La inclusión de las personas pertenecientes a pueblos indígenas y afrodescendientes**

*La inclusión de los pueblos indígenas y afrodescendientes en los censos de población y vivienda es un hecho instalado en los países de la región, los cuales han realizado importantes progresos entre las rondas censales 2000 y 2010. Por lo tanto, en este espacio se espera debatir respecto a las lecciones aprendidas y los desafíos pendientes en la región para consolidar procesos y mejorar la calidad de la información obtenida. Se espera debatir en torno a las preguntas de identificación de pueblos indígenas y afrodescendientes, y también respecto de la inclusión de otras variables que apuntan a la pertinencia cultural de la información.*

Presentación 1. La inclusión de los pueblos indígenas y afrodescendientes en los censos de población y vivienda: avances y desafíos para la ronda 2020, Fabiana Del Popolo, Coordinadora del Área de Demografía e Información sobre Población, CELADE-División de Población de la CEPAL

Presentación 2. Límites e alcances para la definición temática del censo de la ronda 2020 en Brasil: una mirada para la cuestión étnica, Luciano Tavares, Coordinador Técnico del Censo Demográfico, IBGE Brasil

Presentación 3. Medición de pueblos indígenas y afrodescendientes en el Censo de Población y Vivienda 2017, Magdalena Iragüen, Coordinadora Unidad Técnica y Método, Departamento de Demografía y Censos, INE Chile

Presentación 4. Evolución de la medición de la población afrodescendiente e indígena a partir de los censos y encuestas, Roboán González, Coordinador de la Secretaría Técnica de los Censos, INEC Panamá

Modera y comenta: Rafael Ocando, Gerente General de Planes y Desarrollo Estadístico, INE Venezuela

Preguntas y debate

11.00 a 11.30 horas *Café*

11.30 a 13.00 horas

**Sesión VIIb. La participación de los pueblos indígenas y afrodescendientes en los censos y su uso para la incidencia en políticas**

Presentación 1. Retos y oportunidades para la inclusión del enfoque diferencial étnico en los procesos censales: consulta, operación y apropiación de la información, Wilson Herrera, Coordinador General de la Oficina de Población, Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), Colombia

Presentación 2. El pueblo afroperuano y el censo 2017, Cecilia Ramírez, Directora Ejecutiva, Centro de Desarrollo de la Mujer Negra Peruana (CEDEMUNEP), Perú

Presentación 3. Inclusión, participación y diversidad: el caso de los censos indígenas de Paraguay, Jorge Servín, Centro de Estudios Antropológicos de la Universidad Católica "Nuestra Señora de la Asunción" (CEADUC), Paraguay

Modera y comenta: Jimmy Rosales, Responsable del Departamento de Estadísticas Socio-Demográficas, INIDE Nicaragua

Preguntas y debate

13.00 a 14.30 horas *Almuerzo*

14.30 a 16.00 horas

**Sesión VII. La identificación y medición de los desplazamientos diarios de las personas**

*Considerando los altos niveles de urbanización y de metropolización que tiene la región, el estudio de los desplazamientos cotidianos para trabajar ha devenido una necesidad para la planificación urbana, la*

*inversión vial, los programas de transporte y las políticas públicas destinadas a mejorar el bienestar de la población y de quienes trabajan. Los censos ofrecen muchas potencialidades para indagar sobre estos desplazamientos, y en esta sesión se discutirán tales potencialidades considerando los estándares internacionales, la experiencia regional de captación de esta información en los censos y algunos usos, aunque escasos aún, con base en la información censal recogida en rondas previas.*

Presentación 1. La medición de la movilidad cotidiana mediante censos: experiencia global y regional y sus lecciones para la ronda de censos 2020, Jorge Rodríguez, Asistente de Investigación, Área de Población y Desarrollo, CELADE-División de Población de la CEPAL

Presentación 2. La medición de los desplazamientos de las personas en México en los proyectos censales de población y vivienda, Leonor Paz, Directora de Diseño Conceptual del Censo de Población y Vivienda, INEGI México

Presentación 3. Cuba: movimiento pendular por municipios de la población ocupada según el censo del 2012, Juan Carlos Alfonso, Director e Investigador, y Maira Mena, Investigadora, Centro de Estudios de Población y Desarrollo (CEPDE), ONEI Cuba

Modera y comenta: Gaspar Morán, Director Nacional de Censos y Encuestas, INEI Perú

Preguntas y debate

16.00 a 16.15 horas *Café*

16.15 a 17.30 horas

### **Sesión VIII. Orientación sexual e identidad de género**

*En los últimos años se observan demandas crecientes por disponer de información acerca de los grupos de la diversidad sexual y de género, principalmente desde las organizaciones de la sociedad civil, quienes reclaman por su visibilidad estadística y su inclusión diferenciada en las políticas acordes a sus realidades. Por tanto, en esta sesión se abordarán aspectos conceptuales y metodológicos sobre la orientación sexual y la identidad de género, y se espera reflexionar sobre la factibilidad y pertinencia de la inclusión de preguntas sobre estos asuntos en los censos de población. Asimismo, se examinará la experiencia regional respecto a la inclusión de preguntas para la identificación de parejas del mismo sexo.*

Presentación 1. La invisibilidad estadística de la diversidad sexual y de género en los censos latinoamericanos, Fernanda Stang, Consultora, CELADE-División de Población de la CEPAL

Presentación 2. Esfuerzos recientes de visibilización de la diversidad sexual y de género en la estadística mexicana, Paula Leite, Directora General Adjunta de Estudios, Legislación y Políticas Públicas, y Paola Villaseñor, Asesora de la Dirección General Adjunta de Estudios, Legislación y Políticas Públicas, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED), México

Presentación 3. Nuevas realidades, nuevas demandas. Desafíos para la medición de la identidad de género en el Censo de Población, Sofía

Muhafra, Profesional responsable del diseño conceptual de la temática de discapacidad, INDEC Argentina

Modera y comenta: Liliana Acevedo, Asesora de la Dirección General, DANE Colombia

Preguntas y debate

17.30 a 18.00 horas

**Sesión IX. Acuerdos finales y clausura**

**Cierre**

## Anexo 2

### Lista de participantes

#### Argentina

1. Gerardo Mitas - Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) (gmitas@indec.gob.ar)
2. Sofía Muhafra - Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) (smuhafra@indec.gob.ar)

#### Bolivia (Estado Plurinacional de)

3. Iván Márquez - Instituto Nacional de Estadística (INE) (imarquez@ine.gob.bo)

#### Brasil

4. Luciano Tavares - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (luciano.duarte@ibge.gov.br)

#### Chile

5. Daniel Allende - Instituto Nacional de Estadísticas (INE) (daniel.allende@ine.cl)
6. Olga Barquero - Instituto Nacional de Estadísticas (INE) (olga.barquero@ine.cl)
7. Gonzalo Figueroa - Instituto Nacional de Estadísticas (INE) (gonzalo.figueroa@ine.cl)
8. Magdalena Iragüen - Instituto Nacional de Estadísticas (INE) (magdalena.iraguen@ine.cl)
9. María Mercedes Jeria - Instituto Nacional de Estadísticas (INE)
10. Rodrigo Manzo - Instituto Nacional de Estadísticas (INE) (rodrigo.manzo@ine.cl)
11. Rodrigo Vidal - Instituto Nacional de Estadísticas (INE) (rodrigo.vidal@ine.cl)
12. Claudio Yáñez - Instituto Nacional de Estadísticas (INE) (claudio.yanez@ine.cl)

#### Colombia

13. Liliana Acevedo - Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (lacevedoa@dane.gov.co)
14. David Pinilla - Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (dapinillaa@dane.gov.co)

#### Costa Rica

15. Eugenio Fuentes - Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) (eugenio.fuentes@inec.go.cr)
16. Sofía Mora - Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) (sofia.mora@inec.go.cr)

#### Cuba

17. Juan Carlos Alfonso - Oficina Nacional de Estadística e Información (ONEI) (juancarlos@onei.gob.cu)
18. Maira Mena - Oficina Nacional de Estadística e Información (ONEI) (maira@onei.gob.cu)

#### Ecuador

19. Lorena Naranjo - Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) (lorena\_naranjo@inec.gob.ec)
20. Cecilia Valdivia - Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) (cecilia\_valdivia@inec.gob.ec)

#### El Salvador

21. Pedro Juan Hernández - Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC) (pedro.hernandez@digestyc.gob.sv)

**Guatemala**

22. Mauricio Guerra - Instituto Nacional de Estadística (INE) (nguerra@ine.gob.gt)

**Haití**

23. Nathalie Lamaute-Brisson - Institut Haïtien de Statistique et d'Informatique (IHSI)  
(lamaute.brisson@gmail.com)

**México**

24. Leonor Paz - Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (leonor.paz@inegi.org.mx)

**Nicaragua**

25. Jimmy Rosales - Instituto Nacional de Información de Desarrollo (INIDE)  
(jimmy.rosales@inide.gob.ni)

**Panamá**

26. Orcila V. de Constable - Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC)  
(odeconstable@contraloria.gob.pa)

27. Roboán González - Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC)  
(roboang@contraloria.gob.pa)

**Paraguay**

28. Iván Ojeda - Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC)  
(iojeda@dgeec.gov.py)

29. Yolanda Barrios - Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC)  
(yba@dgeec.gov.py)

30. Mirian Llano - Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC)  
(mll@dgeec.gov.py)

**Perú**

31. Gaspar Morán - Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)  
(gaspar.moran@inei.gob.pe)

**República Dominicana**

32. Francisco Cáceres - Oficina Nacional de Estadística (ONE) (francisco.caceres@one.gob.do)

**Uruguay**

33. Lidia Melendres - Instituto Nacional de Estadística (INE) (lmelende@ine.gub.uy)

**Venezuela (República Bolivariana de)**

34. Saúl Chirinos - Instituto Nacional de Estadística (INE) (cooperaciontecnicaine@gmail.com)

35. Lizbeth Expósito - Instituto Nacional de Estadística (INE) (lexposito@ine.gob.ve)

36. Rómulo Hernández - Instituto Nacional de Estadística (INE) (cooperaciontecnicaine@gmail.com)

37. Rafael Ocando - Instituto Nacional de Estadística (INE) (cooperaciontecnicaine@gmail.com)

**Otras instituciones**

38. Mariana Camacho - Alianza Latinoamericana de Mujeres con Discapacidad (ALAMUD)  
(maricamacor@gmail.com)

39. Pedro Arteaga - Banco Central de Nicaragua (BCN) (pas@bcn.gob.ni)

40. José Antonio Mejía-Guerra - Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (joseam@iadb.org)

41. Jorge Servín - Centro de Estudios Antropológicos de la Universidad Católica de Asunción  
(CEADUC) (jorgeani@yahoo.com)

42. Cecilia Ramírez - Centro de Desarrollo de la Mujer Negra Peruana (CEDEMUNEP)  
(cedemunep@hotmail.com)
43. Paula Leite - Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED)  
(pleite@conapred.org.mx)
44. Paola Villaseñor - Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED)  
(asesorpv.elpp@conapred.org.mx)
45. Alicia Bercovich - Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade (IETS) (alicia.berco@gmail.com)
46. Wilson Herrera - Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC)  
(wilsonherrera77@gmail.com)
47. María Fernanda Rivera - Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC)  
(mariafernanda-rivera@outlook.com)
48. Gloria Cerón - Servicio Nacional de la Discapacidad (SENADIS) (gceron@senadis.cl)
49. Sebastián Pinto - Servicio Nacional de la Discapacidad (SENADIS) (spinto@senadis.cl)

### **Fondo de Población de las Naciones Unidas**

50. Lorna Jenkins - Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA LACRO)  
(ljenkins@unfpa.org)
51. Walter Mendoza - Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA Perú)  
(mendoza@unfpa.org)
52. Rolando Pardo - Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA Bolivia)  
(rpardo@unfpa.org)
53. Carlos Ramírez - Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA Colombia)  
(cramirez@unfpa.org)
54. Pablo Salazar - Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA LACRO)  
(salazarcanelos@unfpa.org)
55. Cristian Vargas - Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA Costa Rica)  
(vargas@unfpa.org)
56. Noé Valdiviezo - Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA México)  
(valdiviezo@unfpa.org)

### **CEPAL / CELADE**

57. Paulo Saad (paulo.saad@cepal.org)
58. Fabiana Del Popolo (fabiana.delpopolo@cepal.org)
59. Laura García (laura.garcia@cepal.org)
60. Daniela González (daniela.gonzalez@cepal.org)
61. Felipe Hugo (fhugo.rojas@gmail.com)
62. Alexandra Martínez (alexandra.martinez@cepal.org)
63. Amalia Plana (amalia.plana@cepal.org)
64. Jorge Rodríguez (jorge.rodriguez@cepal.org)
65. Susana Schkolnik (susanascholnik50@gmail.com)
66. Alejandra Silva (alejandra.silva@cepal.org)
67. Fernanda Stang (ferstang@yahoo.com.ar)
68. Javiera Tapia (jmtapiaval@gmail.com)
69. Heidi Ullmann (heidi.ullmann@cepal.org)
70. Pamela Villalobos (pamela.villalobos@cepal.org)
71. María Cecilia Villarroel (maria.villarroel@cepal.org)



NACIONES UNIDAS

C E P A L

## Serie Seminarios y Conferencias

### Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en  
[www.cepal.org/publicaciones](http://www.cepal.org/publicaciones)

94. Aspectos conceptuales de los censos de población y vivienda: desafíos para la definición de contenidos incluyentes en la ronda 2020 (LC/TS.2019/67), 2019.
93. Planificación multiescalar: ordenamiento, prospectiva territorial y liderazgos públicos. Volumen III, Luis Mauricio Cuervo y María del Pilar Délano (editores) (LC/TS.2019/61), 2019.
92. Planificación multiescalar: las desigualdades territoriales. Volumen II, Luis Mauricio Cuervo y María del Pilar Délano (editores) (LC/TS.2019/54), 2019.
91. Planificación multiescalar, regional y local. Volumen I, Luis Mauricio Cuervo y María del Pilar Délano (editores) (LC/TS.2019/53), 2019.
90. Minería para un futuro bajo en carbono: oportunidades y desafíos para el desarrollo sostenible, (LC/TS.2019/19), 2019.
89. Bioeconomía en América Latina y el Caribe, 2018: memoria del seminario regional realizado en Santiago, los días 24 y 25 de enero de 2018. Adrián G. Rodríguez (editor) (LC/TS.2018/87), 2018.
88. Prospectiva en América Latina y el Caribe: aprendizajes a partir de la práctica. Luis Mauricio Cuervo y Francisca Guerrero (editores) (LC/TS.2018/38), 2018.
87. Indicadores no monetarios de pobreza: avances y desafíos para su medición. Memoria del seminario regional realizado en Santiago, los días 15 y 16 de mayo de 2017. Pablo Villatoro (compilador) (LC/TS.2017/149), 2017.
86. Prospectiva en América Latina y el Caribe. Instituciones, enfoques y ejercicios. Luis Mauricio Cuervo (editor) (LC/L.4194; LC/IP/L.344), 2016.
85. Agrobiodiversidad, agricultura familiar y cambio climático. Adrián G. Rodríguez y Laura E. Meza (editores), (LC/L.4193), 2016.
84. Workshop on public participation in international negotiations on environmental matters. Panel on environmental justice and access rights for sustainable development in Latin America and the Caribbean (LC/L.4158), 2016.
83. Regional implementation meeting on access rights and sustainable development in the Caribbean. Workshop on enhancing access to information on climate change, natural disasters and coastal vulnerability: leaving no one behind. Summary of presentations and discussions (LC/L.4079), 2015.
82. La incertidumbre de los recursos hídricos y sus riesgos frente al cambio climático. Herramientas para los tomadores de decisiones de los sectores público y privado (LC/L.4030), 2015.

## SEMINARIOS Y CONFERENCIAS

### Números publicados:

- 94 Aspectos conceptuales de los  
censos de población y vivienda  
Desafíos para la definición de contenidos  
incluyentes en la ronda 2020
- 93 Planificación multiescalar  
Ordenamiento, prospectiva territorial  
y liderazgos públicos  
Volumen III  
*Luis Mauricio Cuervo*  
*María del Pilar Délano*  
*Editores*
- 92 Planificación multiescalar  
Las desigualdades territoriales  
Volumen II  
*Luis Mauricio Cuervo*  
*María del Pilar Délano*  
*Editores*
- 91 Planificación multiescalar,  
regional y local  
Volumen I  
*Luis Mauricio Cuervo*  
*María del Pilar Délano*  
*Editores*