

# Notas 99

de Población



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe • CEPAL  
Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía • CELADE

**Alicia Bárcena**  
Secretaria Ejecutiva

**Antonio Prado**  
Secretario Ejecutivo Adjunto

**Dirk Jaspers\_Faijer**  
Director del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía  
(CELADE)-División de Población de la CEPAL

**Ricardo Pérez**  
Director de la División de Publicaciones y Servicios Web

La revista *Notas de Población* es una publicación del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, cuyo propósito principal es la difusión de investigaciones y estudios de población sobre América Latina y el Caribe, aun cuando recibe con particular interés artículos de especialistas de fuera de la región y, en algunos casos, contribuciones que se refieren a otras regiones del mundo. Se publica dos veces al año, con una orientación interdisciplinaria, por lo que acoge tanto artículos sobre demografía propiamente tal como otros que aborden las relaciones entre las tendencias demográficas y los fenómenos económicos, sociales y biológicos. Las opiniones expresadas en esta revista son responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL.

La revista *Notas de Población* está indizada en Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades (CLASE) y en el Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal (LATINDEX).

#### **Consejo editorial**

Director: Dirk Jaspers\_Faijer  
Coordinador: Ciro Martínez Gómez  
Editor especial: Leandro Reboiras Finardi

Miembros: Guiomar Bay, Fabiana del Popolo, Sandra Huenchuan,  
Jorge Martínez Pizarro, Timothy Miller, Jorge Rodríguez, Magda Ruiz,  
Paulo Saad, Alejandra Silva y Orly Winer  
Secretaria: María Ester Novoa

Todos los miembros del Consejo editorial pertenecen al CELADE-División de Población de la CEPAL.  
Redacción y administración: Casilla 179-D, Santiago, Chile. E-mail: mariaester.novoa@cepal.org.

# Notas de Población

---

Año XLI • N° 99 • Santiago de Chile • Diciembre de 2014



NACIONES UNIDAS

**C E P A L**

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL

Este número contó con el apoyo financiero parcial del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA).

Los límites y los nombres que figuran en los mapas de esta publicación no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas

Diseño de portada: Alejandro Vicuña Leyton

Ilustración de portada: Paisaje primitivo con cielo fucsia, óleo sobre tela de Gabriel Nieto Nieto

---

Publicación de las Naciones Unidas

ISBN: 978-92-1-121871-8 (versión impresa y PDF)

ISBN: 978-92-1-057085-5 (versión ePub)

Número de venta: S.14.II.G.21

LC/G.2628-P

Copyright © Naciones Unidas, 2014

Todos los derechos reservados.

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

Esta publicación debe citarse como: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Notas de Población*, N° 99, (LC/G.2628-P), Santiago de Chile, 2014

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York 10017, E+stados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

# Índice

Presentación .....	7
Tendencias familiares en América Latina: diferencias y entrelazamientos .....	11
<i>Javiera Cienfuegos</i>	
Edad a la primera unión y al primer hijo en América Latina: estabilidad en cohortes más educadas.....	39
<i>Albert Esteve, Elizabeth Florez-Paredes</i>	
Las personas con discapacidad en América Latina a 20 años de los consensos de El Cairo: la necesidad de información para políticas y programas .....	67
<i>Daniela González, Fernanda Stang</i>	
Hogares en asentamientos informales en Costa Rica: quiénes son y cómo viven .....	107
<i>Sofía Mora Steiner</i>	
Percepción y preocupación ambiental en distintas regiones metropolitanas del Brasil: eslabones perdidos y evidencia adicional.....	133
<i>Gilvan R. Guedes, Raphael Nawrotzki, Roberto L. do Carmo</i>	
Emigración exterior y retorno de latinoamericanos desde España: una visión desde las dos orillas (2002-2012) .....	177
<i>Joaquín Recaño Valverde, José Alfredo Jáuregui Díaz</i>	
Orientaciones para los colaboradores de la revista Notas de Población .....	241
Publicaciones recientes de la CEPAL .....	243

# Las personas con discapacidad en América Latina a 20 años de los consensos de El Cairo: la necesidad de información para políticas y programas <sup>1</sup>

Daniela González <sup>2</sup>

Fernanda Stang <sup>3</sup>

Recibido: 02/06/2014

Aceptado: 10/09/2014

## Resumen

El objetivo principal de este artículo es examinar los avances que se han producido en los países de América Latina en la captación de información sobre las personas con discapacidad mediante los censos efectuados durante las dos décadas acordadas originalmente como plazo para el cumplimiento del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, aprobado en 1994, en que se dedicó un apartado a este grupo poblacional. Para esto se realiza un análisis de las boletas utilizadas en las tres últimas rondas censales, considerando la inclusión del tema en los cuestionarios, el paradigma que subyace a esa incorporación, y la observancia de las recomendaciones internacionales al respecto. También se describen y analizan algunos indicadores elaborados a partir de microdatos censales de los países de la región correspondientes a las rondas de 2000 y 2010, con el propósito de ilustrar, por una parte, las materias pendientes respecto a la captación de información censal sobre discapacidad,

---

<sup>1</sup> Este trabajo fue presentado como ponencia en una sesión regular del sexto Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población, realizado en Lima, del 12 al 15 de agosto de 2014.

<sup>2</sup> Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL ([daniela.gonzalez@cepal.org](mailto:daniela.gonzalez@cepal.org)).

<sup>3</sup> Doctorado en Estudios Sociales de América Latina, Centro de Estudios Avanzados de la Universidad Nacional de Córdoba ([ferstang@yahoo.com.ar](mailto:ferstang@yahoo.com.ar)).

y por otra, las potencialidades de esta información para la elaboración de un perfil sociodemográfico de las personas con discapacidad en América Latina.

Palabras clave: personas con discapacidad, censos, América Latina, CIPD, modelo social de la discapacidad.

### **Abstract**

The main objective of this paper is to examine the progress that the countries of Latin America have made in the collection of data on persons with disabilities through the censuses taken during the two decades originally agreed as the deadline for implementing the Programme of Action of the International Conference on Population and Development, adopted in 1994, when a section was devoted to this population group. For this analysis the forms used in the last three census rounds were examined, considering the inclusion of this item in the questionnaires, the paradigm underlying its inclusion and adherence to international recommendations. We also describe and analyze some indicators developed using census microdata from the countries of the region for the 2000 and 2010 rounds, in order to illustrate, on the one hand, unresolved issues concerning the gathering of census information on disabilities and, on the other, the potential for using such information in developing a sociodemographic profile of people with disabilities in Latin America.

Keywords: persons with disabilities, censuses, Latin America, ICPD, social model of disability.

### **Résumé**

L'objectif principal de cet article est d'étudier les progrès accomplis dans les pays d'Amérique latine dans la collecte d'informations relatives aux personnes handicapées par le biais des recensements effectués au cours des deux décennies fixées originellement comme délai pour la réalisation du Programme d'action de la Conférence internationale sur la population et le développement, adopté en 1994, dont un chapitre a été consacré à ce groupe de population. Pour ce faire, les auteurs ont analysé les bulletins utilisés dans les trois dernières séries de recensements, et ont considéré l'incorporation du thème dans les questionnaires, le paradigme sous-jacent à cette incorporation et le respect des recommandations internationales à cet égard. Ils décrivent et analysent également certains indicateurs élaborés à partir de microdonnées censitaires des pays de la région correspondant aux séries 2000 et 2010 dans le but d'illustrer, d'une part, les problèmes à résoudre en matière de collecte de l'information censitaire relative aux handicaps et, d'autre part, les potentialités de cette information pour élaborer un profil sociodémographique des personnes handicapées en Amérique latine.

Mots clé : personnes handicapées, recensements, Amérique latine, CIPD, modèle social de la situation des personnes handicapées.

## Introducción

Las personas con discapacidad han logrado una visibilidad creciente en América Latina en los últimos tiempos, sobre todo durante la década pasada. La mayor visibilización se encuentra estrechamente relacionada con la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas, pero más que por su aprobación a fines de 2006, cuyo valor es innegable, ha ido avanzando junto con el extenso y complejo proceso que condujo a este instrumento. Como todo proceso social, este experimentó avances, retrocesos, contradicciones, obstáculos y fue objeto de negociaciones, hasta que maduró el consenso amplio sobre su necesidad.

Esta creciente visibilización ha tenido un claro correlato en la consideración del tema de las personas con discapacidad en los censos regionales de las dos últimas décadas. Además de la incorporación de preguntas sobre la materia en los relevamientos de la mayoría de los países que ya han efectuado el censo de la última ronda, también se ha procurado acoger el nuevo paradigma que está plasmado en este instrumento internacional: el enfoque social de la discapacidad, que cada vez más países de América Latina han intentado operacionalizar en sus cuestionarios, con éxitos dispares. Sin embargo, persisten las observaciones realizadas desde diferentes ámbitos respecto del déficit de indicadores sociodemográficos consistentes y confiables sobre las condiciones de vida de las personas con discapacidad, e incluso puede sostenerse que todavía no hay claridad en cuanto a la decisión, formulación, aplicación y evaluación de políticas públicas en la materia. Igualmente, aún resulta muy difícil contar un panorama claro del tema a nivel regional, pues la comparabilidad de los datos entre países continúa siendo escasa.

Considerando este escenario, el objetivo principal de este artículo es examinar los avances que se registran en los países de América Latina en cuanto a la captación de información sobre las personas con discapacidad, mediante los censos realizados en las dos décadas acordadas originalmente como plazo para el cumplimiento del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, aprobado en 1994, donde se dedicó un apartado a este grupo de la población. En este se consideraron compromisos para el establecimiento y la promoción de sistemas de supervisión de la integración social y económica de estas personas, lo que presupone la captación de información, la producción y el análisis de datos sociodemográficos.

Con este propósito se analizan en este artículo las boletas utilizadas en las tres últimas rondas censales, considerando la inclusión del tema

en los cuestionarios, el paradigma que subyace a esa incorporación, y la observancia de las recomendaciones internacionales al respecto. También se describen y examinan algunos indicadores elaborados a partir de microdatos censales de los países de la región disponibles en el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, correspondientes a las rondas de 2000 y 2010, con el fin de ilustrar, por un lado, las materias pendientes en cuanto a la captación de información censal sobre discapacidad, y por otro, el potencial de esta información para la elaboración de un perfil sociodemográfico de las personas con discapacidad en América Latina.

En este análisis se constata que sigue existiendo un déficit en esta materia, al menos en lo relativo a la fuente censal, que se aborda en este artículo por su relevancia para el diseño y la aplicación de políticas públicas. Este déficit, del que ya se advirtió en el informe *América Latina y el Caribe: una síntesis de los avances y desafíos de la implementación del Programa de Acción de El Cairo, 2004-2009* (CEPAL/UNFPA, 2010), se relacionaría, según la hipótesis propuesta en estas páginas, con la disparidad de criterios para la incorporación del tema en los cuestionarios y la formulación de las preguntas, por lo que es urgente canalizar voluntades para abordar el tema, sobre todo frente a la formulación de la agenda regional de población y desarrollo posterior a 2014. Acordar criterios en torno a esta materia permitiría la elaboración de políticas y programas de gobierno dirigidos a estas personas, fundados en información veraz, procurando avanzar en la garantía de los derechos humanos de este grupo social y, de este modo, en el logro de la igualdad real respecto del resto de la población.

## **A. Antecedentes**

### **I. La información sobre las personas con discapacidad a dos décadas de los consensos de El Cairo**

Hace casi 20 años, en 1994, los representantes de 179 Estados, reunidos en la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD), celebrada en El Cairo, plasmaban en el respectivo Programa de Acción (PA-CIPD), con un horizonte de dos décadas, algunos consensos que se transformarían en un hito para las políticas sobre población. Esta Conferencia supuso un nuevo paradigma en esta materia, al trasladar el eje de la perspectiva acerca de la población y su relación con el desarrollo hacia el sujeto, que comenzó a ser concebido como un “sujeto de derechos”, y a la satisfacción de sus necesidades (CEPAL/UNFPA, 2010). En la actualidad,

ante la proximidad de la expiración del plazo originalmente acordado, el sistema de las Naciones Unidas y sus Estados Miembros están llevando a cabo un proceso de evaluación profundo de los logros de aquel programa, de sus materias pendientes y los desafíos futuros, con el propósito de definir una nueva agenda mundial posterior a 2014 en este terreno<sup>4</sup>; los países de América Latina y el Caribe participan en este proceso global.

La reunión de El Cairo fue la primera de una serie de Conferencias Internacionales sobre la Población y el Desarrollo que han dedicado un espacio específico a las personas con discapacidad<sup>5</sup>, respondiendo a un pedido de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su resolución 47/88 de diciembre de 1992, que alentaba a la Conferencia a examinar las cuestiones relativas a la discapacidad que fueran pertinentes a sus temas centrales. Esto se produjo en el marco de un clima de creciente preocupación y de una estrategia institucional de acción en torno a este grupo de la población, llevada adelante por la Organización desde la década de 1980, que ya se había traducido en la aprobación de la celebración del Año de los “Impedidos”<sup>6</sup> en 1981, el Programa de Acción Mundial para los Impedidos y el Decenio de las Naciones Unidas para los Impedidos (1983-1992), e iba en camino hacia la aprobación de las Normas Uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad (1993). Este escenario de creciente visibilización y preocupación constituye en buena medida el correlato del movimiento social de las personas con discapacidad que se inició en los Estados Unidos y el Reino Unido a mediados de la década de 1960, al calor de los movimientos de lucha por los derechos de las mujeres y la población negra o afrodescendiente (Aguilar Montoya, 2004; Guzmán Castillo, 2012).

El apartado E, dedicado a las “Personas con discapacidad”, del PA-CIPD, forma parte del capítulo VI (“Crecimiento y estructura de la población”), y se encuentra junto a otros que se ocupan de grupos específicos como los niños y jóvenes, las personas de edad y los indígenas. En sus “Bases para la acción” sobre este tema, se afirma que “subsiste la necesidad apremiante de seguir promoviendo medidas eficaces para

<sup>4</sup> La prórroga del PA-CIPD más allá de 2014 se decidió mediante la resolución 65/234 de la Asamblea General, de abril de 2011 (Naciones Unidas, 2011).

<sup>5</sup> Este grupo poblacional estuvo ausente del Plan de Acción Mundial sobre Población aprobado en la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo de Bucarest (1974) y en las recomendaciones para su aplicación, aprobadas en la siguiente Conferencia, celebrada en México, D.F. (1984).

<sup>6</sup> Tal modo de alusión, habitual antes de la aprobación de las Normas Uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad (Naciones Unidas, 1994), quedó en desuso después de las críticas que se le formularon a partir de un debate enmarcado en el cambio de paradigma que condujo a la adopción del modelo social de la discapacidad.

la prevención de la discapacidad, la rehabilitación y la realización de los objetivos de participación e igualdad plenas para las personas con discapacidad” (Naciones Unidas, 1995, párrafo 6.28)<sup>7</sup>.

Considerando esta situación, se propusieron tres objetivos:

“a) Promover el ejercicio de los derechos de todas las personas con discapacidad y su participación en todos los aspectos de la vida social, económica y cultural.

b) Crear, mejorar y difundir las condiciones necesarias para garantizar la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad y la valoración de sus aptitudes en el proceso de desarrollo económico y social.

c) Preservar la dignidad de las personas con discapacidad y promover su facultad de valerse por sí mismas”. (Naciones Unidas, 1995, párrafo 6.29)<sup>8</sup>.

Se trata de propósitos generales, que pueden sintetizarse en ciertos principios básicos: derechos, participación, igualdad de oportunidades, dignidad y autonomía. Las medidas propuestas, según la estructura del PA-CIPD, especificaban estos propósitos generales. Una de estas, que se vincula con el tema de este artículo, apunta a que los gobiernos deberían establecer y promover sistemas de supervisión de su integración social y económica (Naciones Unidas, 1995, párrafos 6.30 a 6.33)<sup>9</sup>.

La visibilidad del tema de las personas con discapacidad en la agenda pública latinoamericana ha crecido en los últimos años, y también ha habido numerosos avances en materia del reconocimiento jurídico de sus derechos, a escala nacional e internacional, así como en la institucionalidad que se ocupa de este grupo poblacional (CEPAL/CELADE, 2013). Casi todos los países de la región cuentan con un marco legal bastante amplio que alude a estos, sea en forma exclusiva o entre otras personas o grupos que reciben un tratamiento especial. Además, casi todas las Constituciones de los países de la región tienen al menos un artículo donde se las alude, también de modo particular o junto a otros grupos de personas (Stang, 2011). Por otra parte, aunque en general en los datos disponibles, sobre todo en aquellos provenientes de encuestas, se observa un panorama de desigualdades socioeconómicas profundas que afectan a este grupo (Schkolnik, 2011; Stang, 2011; CEPAL, 2013b),

<sup>7</sup> Véase [en línea] [https://www.unfpa.org/webdav/site/global/shared/documents/publications/2004/icpd\\_spa.pdf](https://www.unfpa.org/webdav/site/global/shared/documents/publications/2004/icpd_spa.pdf).

<sup>8</sup> *Ibidem*.

<sup>9</sup> *Ibid.*

también ha habido algunos progresos en materia de políticas públicas y programas de gobierno orientados a materializar sus derechos económicos y sociales (CEPAL, 2013b). Sin embargo, uno de los aspectos en que menos avances se registran en América Latina en este campo es el relativo a la captación de información que sirva de base para la producción de datos sociodemográficos consistentes y comparables sobre este asunto, una materia pendiente que es urgente abordar para poder cumplir con la medida sugerida en los consensos de El Cairo al respecto.

En este marco se inscribe el presente artículo, que procura analizar cómo se ha avanzado en América Latina en materia de la captación censal de información de este grupo de la población, en los dos decenios transcurridos desde la celebración de la CIPD. Esta Conferencia constituye la base esencial del progreso en el cumplimiento de las metas y objetivos acordados en 1994 respecto de dicho grupo específico. Se parte de la concepción de que la generación de datos para conocer la realidad de las personas y sus necesidades, con la finalidad de diseñar políticas públicas apropiadas y sólidamente fundadas, es un paso inicial ineludible para lograr el respeto y la garantía de los derechos humanos de esas personas. En otros términos, esto significa que la desatención de la necesidad de producir información científicamente sustentable representa una forma de obstaculización del ejercicio de los derechos humanos de determinadas personas.

A primera vista, el panorama regional es alentador, pues de 10 países de la región (en un total de 20) que incluyeron una pregunta sobre el tema en su censo de la ronda de 1990, se aumentó a 19 en el censo de la ronda de 2000. En lo que va de la ronda de 2010, los 14 países que han levantado su censo han considerado al menos una consulta sobre la materia en sus boletas censales. Pero 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 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, con el fin de evaluar y seguir el cumplimiento de las metas planteadas en el PA-CIPD, y 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/UNFPA, 2010, pág. 53). Como se analizará más adelante en este artículo, las inconsistencias que surgen del análisis de los datos provenientes de los censos regionales de la ronda de 2010 sugieren que este problema persiste.

Se trata de un problema que no es solo patrimonio de América Latina. De hecho, la Relatora Especial de la Comisión de Desarrollo Social sobre Discapacidad observaba en su informe relativo a la vigilancia de la aplicación de las Normas Uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad, de 2008, que: “La Asamblea General ha subrayado recientemente [...] la importancia de mejorar los datos y las estadísticas sobre las personas con discapacidad, de conformidad con la legislación nacional, para que puedan compararse a nivel internacional y nacional a los efectos de formular, planificar y evaluar políticas desde la perspectiva de la discapacidad” (Naciones Unidas, 2008a, pág. 8).

Además, la preocupación por la captación de información confiable sobre este tema proviene de larga data. Se había señalado ya en el Programa de Acción Mundial para los Impedidos (Naciones Unidas, 1982), y se le dedicó un espacio importante en las Normas Uniformes (Naciones Unidas, 1994, artículo 13). Otro mandato más específico y reciente respecto de la producción y el uso de datos sobre las personas con discapacidad aparece en el instrumento de derecho internacional más relevante para este ámbito: la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, aprobada en diciembre de 2006 mediante la resolución 61/106 de la Asamblea General de las Naciones Unidas y que entró en vigor en 2008, fue amplia y rápidamente acogida en los países de la región. En este instrumento se estipuló que la información que los Estados Partes recopilen debe ser adecuada, e incluir datos estadísticos y de investigación que les permitan formular y aplicar políticas para dar efecto al instrumento<sup>10</sup>.

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 operacionalizar en esas preguntas el enfoque en que se sustenta el modelo social de la discapacidad es un avance muy importante. Pero 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 potencialidades comparativas, que son los rasgos básicos

<sup>10</sup> Véase [en línea] <http://www.un.org/spanish/disabilities/default.asp?id=617>.

necesarios para que puedan utilizarse como insumos de políticas, y es en este terreno donde se evidencian problemas persistentes que deberían considerarse en la agenda de población y desarrollo posterior a 2014.

No es claro que esa necesidad sea compartida unánimemente por los diversos sectores de las sociedades latinoamericanas involucrados en forma directa o indirecta en los temas de población. Por ejemplo, en el informe de una encuesta aplicada por la Asociación Latinoamericana de Población (ALAP) a sus socios durante 2012, que se proponía provocar un proceso de reflexión colectiva de los estudiosos de la demografía y la población de la región sobre lo que significó la Conferencia de El Cairo y respecto de los asuntos emergentes que deberían incorporarse en la agenda futura de población y desarrollo para encarar los retos que se presentan a América Latina en este campo (Freitez, 2012), el tema de la discapacidad solo fue mencionado en relación a la problemática del envejecimiento, de manera tangencial.

Por otra parte, si bien en varios países de la región se han aplicado encuestas específicas sobre la materia, o se ha preguntado por esto 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 al respecto del Grupo de Washington sobre Estadísticas de la Discapacidad<sup>11</sup>, específica mente en relación a la captación de los grados de intensidad de las discapacidades, una información que es de suma relevancia para el diseño y la aplicación de programas gubernamentales eficaces (Schkolnik, 2011).

De todos modos, ha habido algunos esfuerzos importantes en este sentido: pruebas para arribar a formulaciones apropiadas en los contextos específicos de algunos países (por ejemplo, en el Brasil y el Uruguay) y pruebas piloto para homologar la pregunta de varios países (la Argentina, el Brasil y el Paraguay, en el marco del proyecto de censo común del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), Bolivia (Estado Plurinacional de) y Chile). El Brasil, por ejemplo, que incluye un set de preguntas sobre discapacidad desde su censo de 1991, ha modificado la manera de preguntar sobre este tema a partir de diversas pruebas. En 1991 la consulta se basaba en la idea de deficiencia, pero en el censo de 2000 se hizo una pregunta que combinaba el enfoque de las deficiencias con el de las limitaciones y que incluía por primera vez los grados de severidad

<sup>11</sup> El Grupo de Washington sobre Estadísticas de la Discapacidad surgió en el seno de las Naciones Unidas en junio de 2001, con el propósito de establecer principios y normas relativos a los indicadores de discapacidad para la utilización en los censos, como respuesta al consenso generalizado sobre la escasez y mala calidad de los datos disponibles sobre esta materia, incluso en los países desarrollados (Naciones Unidas, 2007).

en la captación de la respuesta, una formulación que fue el resultado de numerosas pruebas piloto y de la consideración de la experiencia internacional en la materia (Bercovich, 2006). En el censo de 2010 la pregunta se centró en las limitaciones, consideró de nuevo los grados de severidad (excepto en la “deficiencia mental/intelectual permanente”, que se capta de forma dicotómica) y atendió solo a los cuatro dominios recomendados por el CELADE-División de Población de la CEPAL. En la base de esta nueva formulación estaban, entre otros factores, los resultados de la Prueba piloto conjunta sobre discapacidad de la Argentina, el Brasil y el Paraguay, realizada en 2006 con el propósito de probar la serie de preguntas centrales propuestas por el Grupo de Washington para incorporarlas en el formulario del próximo censo y avanzar en torno a la armonización conceptual y metodológica de los países (Sosa, 2007). En términos sintéticos, los países participantes en esta prueba coincidieron en que las preguntas probadas, que consideraron los grados de severidad, habían resultado satisfactorias, aunque con algunas observaciones (Sosa, 2007; Bercovich, 2009). En el Uruguay también se efectuó una prueba piloto para arribar a la pregunta que utilizó en su censo de 2011, que es otro de aquellos en los que se han considerado los grados de severidad. La aplicación fue en 2007 y se incorporaron modificaciones a la consulta a partir de la experiencia de la prueba piloto del MERCOSUR, en la que este país participó en calidad de observador.

Más allá de este panorama de avance dispar del tema de la discapacidad en la agenda pública regional, hubo un indicio muy alentador sobre el escenario futuro del aspecto específico o del problema que se aborda en este artículo. Se trata de las consideraciones sobre la discapacidad plasmadas en el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, acordadas por los países de la región en la Primera reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe, celebrada en Montevideo en agosto de 2013. En este consenso, los representantes de los gobiernos establecieron lineamientos para la integración plena de la población y su dinámica en el desarrollo sostenible con igualdad y un enfoque de derechos, con miras a una definición de los ejes que deberían guiar el Programa de Acción de El Cairo después de 2014 (CEPAL, 2013a). Puntualmente, en relación con la producción de datos sobre este asunto, destacaron su importancia como insumo básico para la elaboración de políticas públicas y el seguimiento de los objetivos planteados en las agendas nacionales y regionales (CEPAL, 2013a).

Es plausible esperar entonces que en la próxima ronda censal estos consensos de voluntades políticas se materialicen en la disponibilidad de

datos confiables, que permitan delinear un panorama más próximo a la realidad de las condiciones de vida de esta población. Esto permitirá que se puedan tomar medidas de políticas para lograr un ejercicio efectivo de los derechos humanos de estas personas, y en consecuencia, su integración real a los procesos de desarrollo<sup>12</sup> sustentable.

## **B. Aspectos conceptuales**

### **I. El cambio de paradigma sobre la discapacidad y su correlato en los censos latinoamericanos**

El abordaje del tema de las personas con discapacidades ha experimentado un cambio significativo en América Latina desde comienzos de la década de 1990, sobre todo en términos teóricos y discursivos. Esta transformación se encuentra relacionada a la adopción del “modelo social de la discapacidad”, que surgió en los Estados Unidos y el Reino Unido durante la década de 1970, a partir del movimiento activista de personas con discapacidad y de las organizaciones que las reunían (Acuña y otros, 2010; Aguilar Montoya, 2004; Guzmán Castillo, 2012).

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), proveyendo los servicios y los medios de integración adecuados. Es decir, a partir de este nuevo enfoque se produjo un tránsito desde una definición de la discapacidad centrada en el déficit y a partir de condiciones médicas hacia una concepción más dinámica e integral de la discapacidad como un complejo proceso de salud, económico, sociocultural y también político.

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, y 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

<sup>12</sup> La noción de desarrollo se utiliza aquí de forma más o menos acrítica. Sin embargo, no se pueden dejar de considerar los cuestionamientos de los que ha sido objeto, como por ejemplo, que el concepto se fundaría en un supuesto occidental de unidad, homogeneidad y evolución lineal del mundo (Esteva, 1996, pág.56).

capacidades humanas, midiendo la discapacidad como un continuo en función del grado en que esa capacidad es limitada.

Una clave de este 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 como 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).

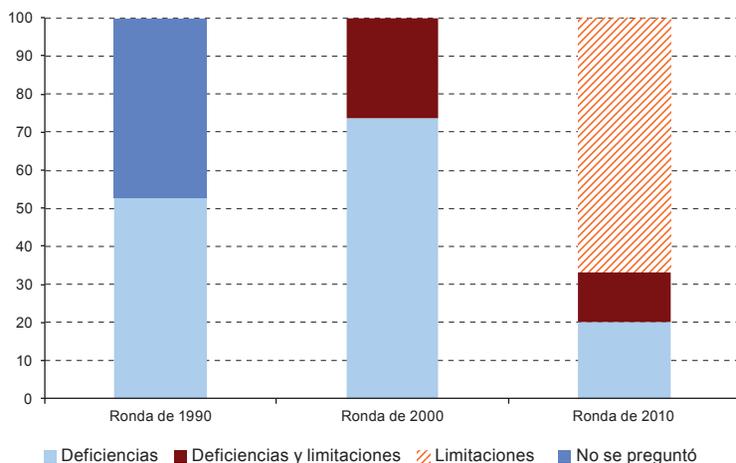
Los institutos de estadística de los países de la región han ido adoptando progresivamente este nuevo enfoque en el modo de plantear las preguntas sobre la discapacidad en sus boletas censales. El cambio no solo supone una modificación de la pregunta, sino sobre todo de los datos que surgen de esta. Según el análisis de Schkolnik (2011), los 10 países que aplicaron la pregunta sobre discapacidad en la ronda censal de 1990 lo hicieron a partir de la noción de deficiencia, que provenía de la clasificación empleada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) antes de la adopción de la CIF de 2001. En la ronda censal de 2000, de los 19 países que preguntaron por el tema, en solo 5 se consideró la noción de limitaciones, esto es, acogieron la concepción en que sustenta la nueva clasificación, aunque no de forma completa (Schkolnik, 2011).

Durante lo que ha transcurrido de la ronda de relevamientos censales de la década de 2010 se han observado avances desde la perspectiva del nuevo enfoque. Resalta el hecho de que los 14 países que han levantado su censo incorporaron al menos una pregunta sobre el tema; sin embargo, algunos la formularon al nivel de los hogares y otros al nivel de las personas. Por ejemplo, en los censos del Estado Plurinacional de Bolivia y Panamá se incluyó una pregunta a escala del hogar, lo que parecería aumentar la posibilidad de captar falsos negativos. Cuando se situó la pregunta en el módulo de personas, en general no se aplicó un filtro de edad, aunque en algunos censos se consideraron a aquellas de dos años y más para ciertas limitaciones. En 9 de los 14 países que han realizado censos se abordó el tema de la discapacidad a partir de la idea de limitación, aunque de forma

diferente (Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Costa Rica, Honduras, México, Paraguay, República Dominicana y Uruguay), incorporando al menos los cuatro dominios recomendados por el CELADE (movilidad, visión, audición y capacidad cognitiva); en otros 2 países se hicieron consultas que se pueden clasificar en ambas aproximaciones, de deficiencias y limitaciones (Panamá y Venezuela (República Bolivariana de)), y solo en tres países se mantuvo la óptica desde las deficiencias (Chile, Cuba y Ecuador). Además, de los nueve censos en que se preguntó por limitaciones, en tres se indagó por los niveles de dificultad de estas (Brasil, Paraguay y Uruguay), considerando cuatro opciones de respuesta, ninguna, alguna, bastante, totalmente incapaz, en tanto que en los otros seis censos se propusieron opciones de respuesta dicotómicas. En el gráfico 1 se ilustra la aproximación conceptual utilizada en aquellos países donde se preguntó sobre discapacidad en los censos de las tres últimas rondas. Se puede observar, en primer lugar, que los países de la región han incorporado crecientemente el tema en sus relevamientos, y que además han acogido con rapidez el enfoque social planteado en la CIF y en la convención específica de las Naciones Unidas (véanse el gráfico 1 y el cuadro A.1 del anexo).

Gráfico 1  
**AMÉRICA LATINA: CRITERIO UTILIZADO POR LOS PAÍSES EN LA FORMULACIÓN DE LA PREGUNTA CENSAL SOBRE DISCAPACIDAD, RONDAS CENSALES DE 1990, 2000 Y 2010**

(En porcentajes)



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de la revisión de las boletas censales respectivas y su sistematización (véase el cuadro A.1 en el anexo).

**Nota:** Para el cálculo se excluyeron aquellos países en los que no se realizó el censo. En la década de 1990 se consideran 19 países; en la de 2000 también 19 y en la década de 2010 se incluyen 15 países.

A pesar de estos avances, persisten los problemas de comparabilidad de las respuestas, tanto entre los países como en diferentes momentos del tiempo en un país, y existen otros resultados poco consistentes que se analizan en el siguiente apartado, y que sugieren la necesidad de mejorar el modo de captación de los datos, tanto respecto de la formulación de la pregunta como de la capacitación de los censistas y la sensibilización de la población sobre la importancia de disponer de datos confiables sobre este tema

### **C. Realidad de los datos: las personas con discapacidad en los censos latinoamericanos de la ronda de 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 de población es la única fuente de datos de cobertura universal, y por tanto, si las preguntas que captan información sobre este tema están bien formuladas, este instrumento 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. También 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 de la utilización de conceptos similares, idealmente homogéneos.

Si bien no todos los países de la región han realizado sus censos en esta década, se cuenta con un número importante de estos, lo que permite alcanzar una noción de la magnitud de la población que posee algún tipo de discapacidad. Según los resultados de ocho países, alrededor del 18% de la población latinoamericana experimenta algún tipo de discapacidad, un porcentaje que al parecer sería consistente con lo que se indica en un estudio reciente 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). 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 esa condición plantea enormes desafíos en términos de educación, salud y cuidados en los hogares, entre otros ámbitos.

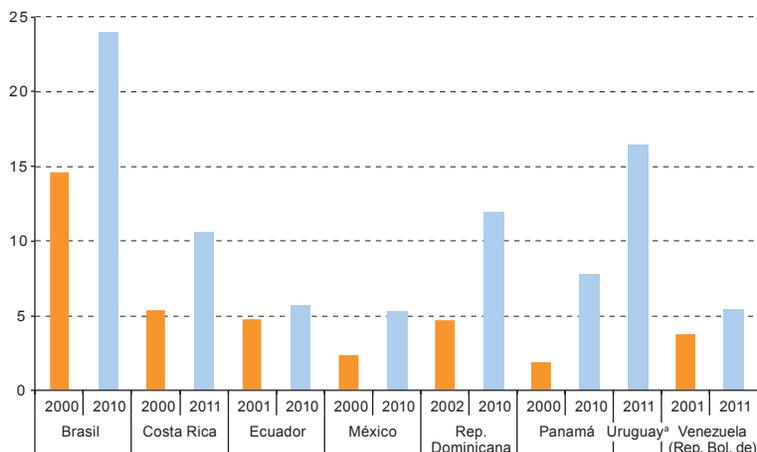
Un hecho que llama la atención en el análisis de los datos es la variabilidad en la proporción de la prevalencia de la discapacidad en los países en estudio: mientras que el 23,9% de los brasileños presentaban algún tipo de discapacidad según el censo de 2010 en ese país, en México solo el 5,2% de la población se encontraba en esa condición en la misma fecha (véase el gráfico 2). Estos valores tan disímiles esconden diferencias metodológicas importantes, que como se examina más adelante, 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. Al respecto, tanto en el Brasil como en México se empleó el enfoque de la limitación en el último censo, y la formulación de la consulta usó la idea de dificultad. En la boleta del Brasil se consideraron las cuatro dimensiones básicas sugeridas por las Naciones Unidas (2010), a saber: movilidad, visión, audición y capacidad cognitiva; mientras que en la boleta de México se incluyeron además las dos dimensiones asumidas como 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, y en cambio, en el Brasil se preguntó por el nivel de dificultad en que esta se presenta (ninguna, alguna, grande, no consigue hacerlo de ningún modo). De hecho, aunque en ambos países aumentó notablemente la prevalencia de la discapacidad en términos proporcionales respecto del censo de la ronda de 2000 (14,5% en el Brasil y 2,3% en México), la diferencia 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 ha aumentado 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 antes, se pasó del 14,5% de personas con algún tipo de discapacidad en 2000 a un 23,9% en 2010. Este aumento se debería probablemente a una mejoría en la captación concreta 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. En la República Dominicana sucedió algo parecido, pues se pasó desde un 4,6% a un 11,8%, y en Panamá se incrementó de un 1,8% a un 7,7%; en el censo de este último país también se hizo un cambio conceptual en la pregunta, y se consideró una consulta a nivel del hogar y otra a nivel de la persona. En la República Bolivariana de Venezuela también hubo un aumento del porcentaje, aunque no tan significativo (del 3,7% al 5,3%), pero que al parecer se debió igualmente a la nueva forma de abordar la discapacidad y formular las preguntas, pues si bien una de ellas siguió indagando por las deficiencias, en otra se consultó por las limitaciones.

Gráfico 2  
**AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): POBLACIÓN  
 CON AL MENOS UNA DISCAPACIDAD, CENSOS  
 DE LA DÉCADA DE 2000 Y 2010**  
 (En porcentajes)



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de los microdatos censales proporcionados por el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, procesados con el sistema de Recuperación de datos para áreas pequeñas por microcomputador (REDATAM).

<sup>a</sup> No hay información para el Uruguay en la década de 2000 ya que solo se realizó un conteo de población.

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 ronda 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 el Uruguay, al igual que en el caso del Brasil, se consultó por las cuatro dimensiones básicas sugeridas (movilidad, visión, audición y capacidad cognitiva) y se capturaron los niveles de dificultad

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 consecuencia, 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, utilizando indicadores a nivel agregado esto tiene un impacto directo en las cifras, y por tanto, es necesaria cierta cautela al realizar comparaciones. Con todo, se requiere conocer ciertas características sociodemográficas de este grupo de la población. Por eso, a continuación se analizan algunos datos de estas dimensiones que, con los debidos cuidados, puedan servir para determinar aquellos campos en los que su situación pone en evidencia el incumplimiento de sus derechos humanos.

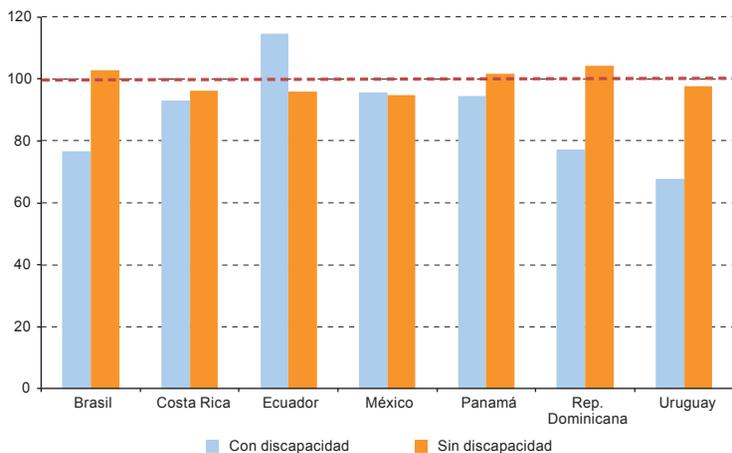
## **I. América Latina: perfil sociodemográfico básico de las personas con discapacidad**

Incluso si se consideran las limitaciones de comparabilidad señaladas, así como las inconsistencias de ciertos resultados (que se presentarán oportunamente), es posible delinear el perfil sociodemográfico actual de las personas con discapacidad de la región aprovechando la información recogida mediante la ronda censal de 2010.

### **a) Composición por sexo y edad**

Una característica sobresaliente es que las personas con al menos una discapacidad presentan sistemáticamente relaciones de masculinidad inferiores a 100, es decir, hay una mayor presencia femenina (véase el gráfico 3). En un estudio reciente de la CEPAL (2013b) sobre este tema se indicaba que las mujeres registraban una tasa de prevalencia de discapacidad más alta que los hombres, y que esta situación ocurriría en más de la mitad de los países de la región. También en el estudio se apuntaba que esto se tornaba más evidente a partir de los 60 años, dado que la mayor esperanza de vida de las mujeres aumentaría la posibilidad de tener una discapacidad asociada a una enfermedad crónica o a un accidente en etapas avanzadas de la vida.

Gráfico 3  
**AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): RELACIÓN DE MASCULINIDAD DE LA POBLACIÓN CON AL MENOS UNA DISCAPACIDAD Y SIN DISCAPACIDAD, CENSOS DE LA DÉCADA DE 2010**  
*(En número de hombres por cada 100 mujeres)*



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de los microdatos censales proporcionados por el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, procesados con el sistema de Recuperación de datos para áreas pequeñas por microcomputador (REDATAM).

Lo anterior se puede observar en el caso uruguayo: la relación de masculinidad de las personas con al menos una discapacidad fue de 67,6 hombres por cada 100 mujeres según el censo de 2011. El Uruguay es uno de los países más envejecidos de la región y por tanto registra un alto porcentaje de mujeres de 60 años y más, que como ya se indicó, estarían más expuestas a padecer algún tipo de discapacidad. Algo similar ocurre en Costa Rica y el Brasil, que si bien se encuentran en una etapa menos avanzada del envejecimiento, tienen grandes proporciones de población en este grupo etario, y por ende más personas expuestas al riesgo de experimentar alguna discapacidad.

Probablemente, a medida que continúe el avance en los países de la región en el proceso de envejecimiento demográfico, las mujeres tendrán una mayor representatividad en las personas con discapacidad. Esto constituye un asunto que merece la máxima atención desde la perspectiva de la política pública, porque es sabido que la condición de género se interseca con otras variables como la discapacidad, la edad y la clase social para generar situaciones de mayor desigualdad.

La edad es otro rasgo importante a considerar, puesto que desde la perspectiva de la política pública, esta variable no se aborda de forma similar si el grupo con discapacidad se concentra en los primeros años de vida o si está asociado a los segmentos etarios mayores. Además, también es más probable que en los niños y adolescentes las discapacidades adquiridas desde el nacimiento tengan mayor representatividad, y que en los adultos y las personas mayores esto se deba en una proporción más alta a accidentes y enfermedades degenerativas. En una revisión rápida de la presencia de discapacidad según grandes grupos de edad, se aprecia que la proporción de personas con discapacidad es algo mayor en las personas de edades avanzadas de los países más envejecidos. También es llamativo, sobre todo en los datos de los censos de 2010, que un porcentaje importante de población de 30 a 59 años tiene al menos una discapacidad, y que incluso en algunos países este grupo etario representa una mayor proporción que las de 60 años y más en las personas con discapacidad (véase el gráfico 4). La diferencia es especialmente notable en el Brasil, un rasgo que podría relacionarse probablemente con el hecho de que este segmento etario sería un grupo más sensible a la captación con un enfoque que considera las gradaciones en los niveles de severidad de las diferentes discapacidades, como el utilizado en este país. Sin embargo, el tema ameritaría un análisis con mayor detenimiento para determinar las razones de esta presencia más significativa, porque también podría deberse a factores contextuales específicos de cada país, que afectaran con más intensidad a este grupo etario.

Gráfico 4

**AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): PERSONAS CON AL MENOS UNA DISCAPACIDAD Y SIN DISCAPACIDAD SEGÚN GRANDES GRUPOS DE EDAD, CENSOS DE LAS DÉCADAS DE 2000 Y 2010**

(En porcentajes)

A. 2000

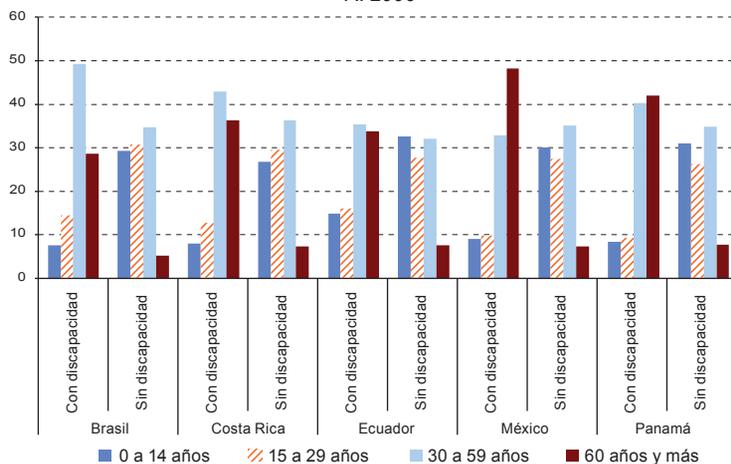
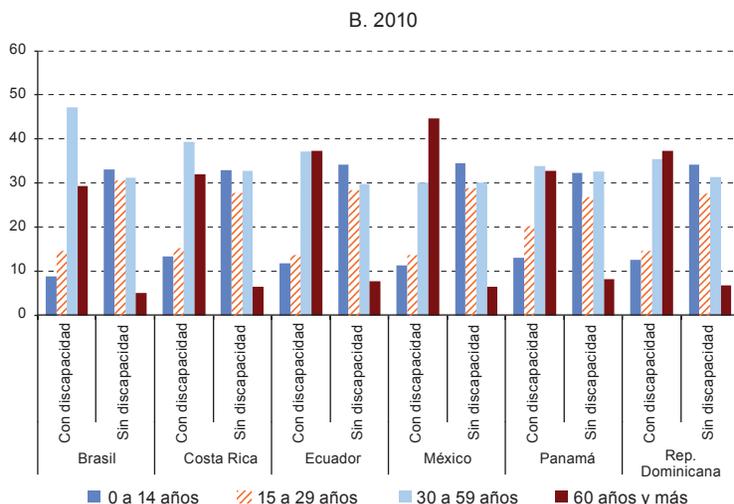


Gráfico 4 (conclusión)

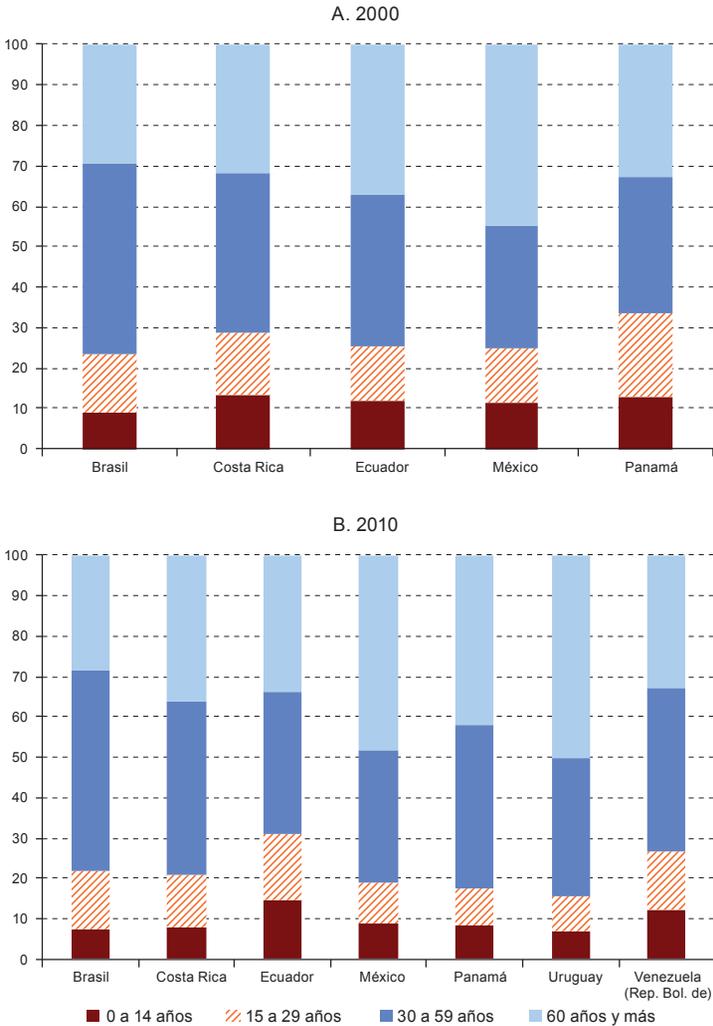


**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de los microdatos censales proporcionados por el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, procesados con el sistema de Recuperación de datos para áreas pequeñas por microcomputador (REDATAM).

La distribución de la población con algún tipo de discapacidad se presenta según grandes grupos de edad en el gráfico 5. Al analizar esta población por segmentos etarios, es factible observar con mayor facilidad el cambio de una década a otra. Cabe destacar que no existe una tendencia clara al aumento de la discapacidad en las edades más avanzadas durante los dos decenios en los países en estudio. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que, como ya se comentó, la comparabilidad de ambas fechas es escasa, y además se sabe que hay una mejor captación de la información de las personas con algún tipo de discapacidad en la ronda de 2010. Así las cosas, en ambas décadas, de un 30% a un 50% de las personas de 60 años y más experimentarían algún grado de discapacidad, mientras que en los menores de 15 años, de un 7% a un 15% estaría en similar situación. En el grupo de jóvenes de 15 a 29 años sí se apreciaría un descenso en la participación relativa, mientras que en el de los adultos de 30 a 59 años se presentarían porcentajes similares en los censos de las rondas de 2000 y 2010.

Gráfico 5  
**AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN CON AL MENOS UNA DISCAPACIDAD SEGÚN GRANDES GRUPOS DE EDAD, CENSOS DE LAS RONDAS DE 2000 Y 2010**

(En porcentajes)



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de los microdatos censales proporcionados por el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, procesados con el sistema de Recuperación de datos para áreas pequeñas por microcomputador (REDATAM).

Con el objetivo de determinar en qué medida incide la estructura etaria de la población en los porcentajes de personas con algún tipo de discapacidad, se realizó una tipificación o estandarización directa de estos porcentajes. En la estandarización A se utilizó una estructura por edad de la población relativamente joven, y en la B una correspondiente a la población promedio de los países en estudio (véase el cuadro 1). Al observar los valores estandarizados<sup>13</sup> se puede apreciar que los porcentajes de personas con discapacidad más afectados por la estructura etaria de la población son los del Uruguay, y en alguna medida los de Costa Rica. En el caso del primer país, si este tuviese una estructura etaria más joven, el porcentaje de personas con discapacidad sería menor (véase el cuadro 1); en el caso del segundo país, el porcentaje de personas con discapacidad varía levemente cuando se utiliza una estructura de población más joven que la que tiene en la actualidad. En el resto de los países estudiados se registran ciertos descensos, sobre todo cuando se aplica la estandarización A, pero son bastante reducidos. Con todo, es fundamental destacar que si bien la estructura por edad incide en este porcentaje, los valores más sensibles fueron los del Uruguay, que como se sabe está en un proceso avanzado de envejecimiento poblacional.

Cuadro I  
**AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): POBLACIÓN  
 CON ALGÚN TIPO DE DISCAPACIDAD Y PORCENTAJES  
 TIPIFICADOS, CENSOS DE LA RONDA DE 2010**  
 (En porcentajes)

Países	2010	Estandarización A	Estandarización B
Costa Rica	10,5	9,7	10,4
Ecuador	5,6	5,6	5,9
México	5,0	4,7	5,0
Panamá	8,3	7,7	8,3
Uruguay	16,3	12,2	13,0

**Fuente:** Elaboración propia.

<sup>13</sup> Los valores estandarizados se calculan mediante procedimientos matemáticos que intentan homogeneizar poblaciones de diferente estructura para hacerlas comparables entre sí. En este caso, el objetivo del proceso fue aislar los efectos de la estructura por grupos de edades de las personas con discapacidad, que los porcentajes no pueden controlar. Por tanto, cuando la estructura de la población incide sobre estos valores, la estandarización arroja resultados que no contemplan los efectos espurios, y por esta razón los valores resultantes suelen ser mayores o menores.

**b) Tipos de discapacidad**

Otro insumo fundamental para definir el perfil sociodemográfico de las personas con discapacidad de la región es el análisis de la prevalencia según tipos de discapacidad, que en este caso se realizó considerando solo tres dimensiones (visión, audición y movilidad), debido a que son aquellas que se mantienen en todos los países estudiados. La situación pone una vez más en evidencia la importancia de lograr un nivel de estandarización regional mínimo respecto de esta pregunta, que permita la comparabilidad a esta escala territorial.

Lo primero que resalta con claridad al analizar las cifras es la enorme diferencia de las prevalencias que se registraron en el Brasil y el Uruguay en comparación con las del resto de los países estudiados: por ejemplo, de cada 1.000 personas, 188 tienen una discapacidad visual en el Brasil y 95 en el Uruguay, mientras que la prevalencia más alta en los restantes países es de cada 1.000 personas, 58 en Costa Rica y 14 en el Ecuador y México (véase el cuadro 2). Resulta difícil concluir que esas diferencias puedan atribuirse a factores vinculados con la realidad de cada país, porque este patrón se repite respecto de los otros dos tipos de discapacidad considerados. Es más plausible concluir que esta situación se relacionaría con la forma de captación de la información, puesto que justamente el Brasil y el Uruguay fueron los únicos países de este grupo donde se recogieron los niveles de intensidad de la discapacidad, lo que una vez más parecería reafirmar la ventaja de este modo de recolección de los datos.

Otra evidencia que emerge con nitidez es que en todos los países analizados, más allá de las diferencias en las cifras, la discapacidad con mayor prevalencia de las consideradas es la visual, seguida por la relacionada con la movilidad y después por la auditiva. También, como era esperable, la prevalencia de la discapacidad aumenta conforme avanza la edad. Si se considera la variable “sexo”, en la mayoría de los casos se observa que las discapacidades visuales y motoras tienen mayor prevalencia en las mujeres, con diferencias ostensibles en los casos del Brasil y el Uruguay (véase el cuadro 2).

Cuadro 2  
**AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): TASA DE PREVALENCIA DE DISCAPACIDAD  
 SEGÚN ALGUNOS TIPOS, POR SEXO Y GRANDES GRUPOS DE EDAD,  
 CENSOS DE LA RONDA DE 2010**  
 (Por cada 1.000 personas)

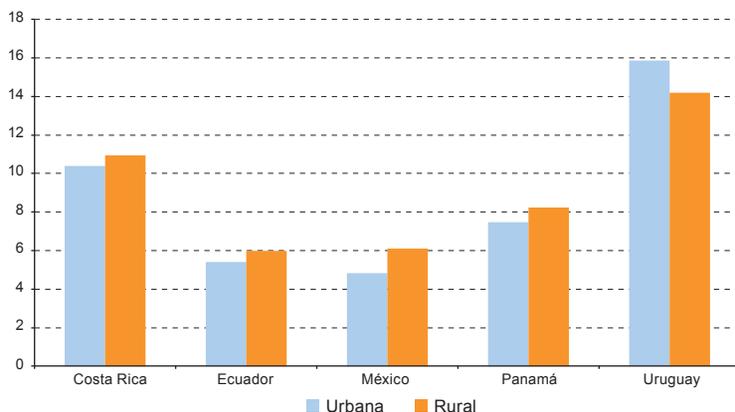
País y fecha censal	Tipo de discapacidad	Hombres			Mujeres			Total					
		0 a 18 años	19 a 59 años	60 años y más	Total	0 a 18 años	19 a 59 años	60 años y más	Total	0 a 18 años	19 a 59 años	60 años y más	Total
Brasil, 2010	Limitaciones en la visión	54	170	449	160	71	231	500	214	62	201	477	188
	Limitaciones en la audición	15	43	236	53	14	38	200	49	14	40	216	51
	Limitaciones de movilidad	10	42	262	53	10	63	385	85	10	53	330	70
Costa Rica, 2011	Limitaciones en la visión	15	52	190	53	17	66	233	66	16	57	198	58
	Limitaciones en la audición	4	11	104	18	3	10	94	16	3	10	93	16
	Limitaciones de movilidad	5	24	155	31	4	23	218	36	5	23	174	33
Ecuador, 2010	Limitaciones en la visión	3	6	31	7	3	5	33	7	5	12	64	14
	Limitaciones en la audición	2	3	25	5	1	3	23	4	3	6	48	9
	Limitaciones de movilidad	5	14	52	14	4	10	56	12	9	24	108	26
México, 2010	Limitaciones en la visión	3	11	75	14	3	10	76	14	3	11	75	14
	Limitaciones en la audición	1	4	50	7	1	3	38	6	1	3	44	6
	Limitaciones de movilidad	5	20	170	28	4	19	204	32	5	20	189	30
Panamá, 2010	Limitaciones en la visión	5	39	188	42	6	50	215	52	6	45	202	47
	Limitaciones en la audición	3	8	74	13	2	7	66	12	3	8	70	12
	Limitaciones de movilidad	4	16	137	24	4	15	165	27	4	15	151	26
Uruguay, 2011	Limitaciones en la visión	20	63	209	74	27	95	274	115	23	79	247	95
	Limitaciones en la audición	8	17	137	34	6	18	132	39	7	17	134	36
	Limitaciones de movilidad	9	24	174	45	7	37	280	82	8	31	236	64

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de los microdatos censales proporcionados por el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, procesados con el sistema de Recuperación de datos para áreas pequeñas por microcomputador (REDATAM).

### c) Zona de residencia

Se estima que el 80% de las personas con discapacidad a nivel mundial reside en áreas rurales (CEPAL, 2003b), lo que implica un menor acceso a los servicios básicos y a una atención de la salud conforme a sus necesidades. Sin embargo, como América Latina es una de las regiones más urbanizadas del planeta, esto podría traducirse en ciertas diferencias en la distribución territorial de su población con esta condición. Efectivamente, si se consideran algunos de los países con información disponible para la última ronda censal se puede observar que, si bien en la mayoría la prevalencia de la discapacidad es más alta en la zona rural, con la excepción del Uruguay, el país más urbanizado de la región, las diferencias por área de residencia son muy leves: la mayor se registra en México, donde la prevalencia en la ciudad es de 4,8 personas con al menos 1 discapacidad por cada 100 personas, mientras que en el campo es de 6,1 (véase el gráfico 6). Sin embargo, que las diferencias cuantitativas no sean tan notorias no modifica las implicancias cualitativas de vivir una discapacidad en las zonas rurales, y esto debe ser atendido por políticas públicas apropiadas. En varios estudios sobre la región se han constatado las brechas existentes en diversos aspectos que se refieren a las condiciones de vida en el campo y en la ciudad (CEPAL, 2012); estas afectan con mayor intensidad a las personas con discapacidad, pues el acceso a escuelas especializadas para atender a los niños con discapacidades, centros de rehabilitación y a diversos servicios sociales es casi inexistente en las áreas rurales.

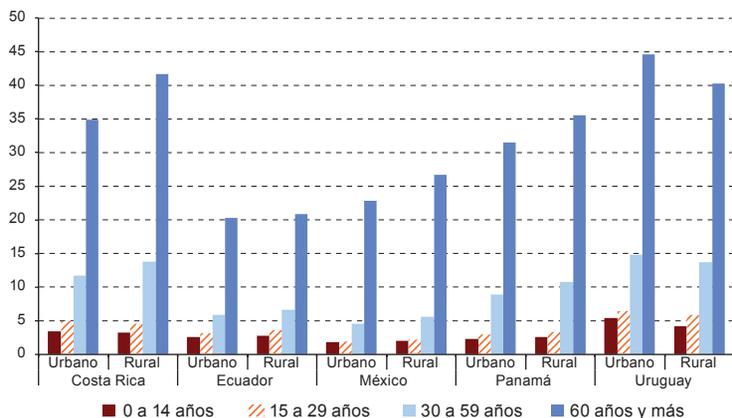
Gráfico 6  
**AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): PREVALENCIA DE LA DISCAPACIDAD SEGÚN ZONA DE RESIDENCIA DE LA POBLACIÓN, CENSOS DE LA RONDA DE 2010**  
*(Por cada 100 personas)*



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de los microdatos censales proporcionados por el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, procesados con el sistema de Recuperación de datos para áreas pequeñas por microcomputador (REDATAM).

Gráfico 7  
**AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): PREVALENCIA DE LA DISCAPACIDAD SEGÚN ZONA DE RESIDENCIA Y GRUPOS DE EDAD, CENSOS DE LA RONDA DE 2010**

(En porcentajes)



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de los microdatos censales proporcionados por el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, procesados con el sistema de Recuperación de datos para áreas pequeñas por microcomputador (REDATAM).

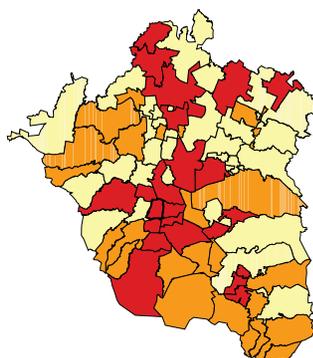
Si bien a nivel agregado no se encuentran grandes diferencias en el porcentaje de personas con discapacidad de las áreas urbanas y rurales, al analizar según grandes grupos etarios se constata que, dado el envejecimiento prematuro en el campo por efecto de la migración, el porcentaje de personas mayores con discapacidad en esas áreas tiende a ser más elevado, a excepción del Uruguay, sobre todo por su alto grado de urbanización (superior al 90%). Aunque ya se aludió a las desigualdades de las áreas urbanas y rurales y a la forma como afectan a las personas con discapacidad, el impacto de estas brechas es mucho más significativo en las personas mayores con algún grado de discapacidad, en particular si es grave, así como en las que tienen alguna limitación y han quedado a cargo de sus nietos debido a la emigración de sus padres a centros urbanos dentro o fuera del país.

En estudios recientes se ha registrado que 1 de cada 3 latinoamericanos vive en ciudades de 20.000 habitantes o más, por lo que resulta de interés conocer la proporción de población con discapacidad situada en las grandes ciudades de los países en estudio, y establecer en qué zonas de estas reside. Es también importante determinar en qué medida se encuentran afectados por la segregación socioterritorial y los niveles de marginalidad que experimentan. Aquí se presenta un ejemplo de análisis que expone la distribución territorial de las personas con algún tipo de discapacidad a escalas geográficas más desagregadas, específicamente a nivel de aglomerados metropolitanos, con el propósito de conocer qué ocurre al nivel de estas escalas menores, donde

las políticas y programas que se apliquen deberían apuntar a lograr ciudades accesibles, no solo para su libre tránsito, sino sobre todo para el acceso a hospitales y a centros de salud, escuelas y medios de transporte, entre otros servicios. Es muy importante tratar las desigualdades en el acceso al espacio, ya que este acceso, junto con otros factores, hace posible la formación, el trabajo, las relaciones humanas, las actividades culturales, de ocio y distracción de las personas con algún tipo de discapacidad (Olivera, 2006).

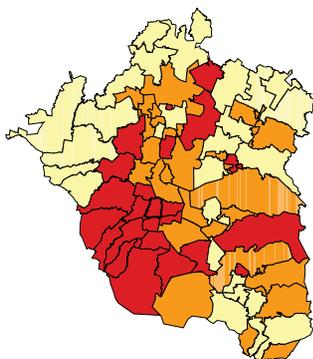
Mapa I  
**CIUDAD DE MÉXICO: PORCENTAJES DE PERSONAS CON AL MENOS UNA DISCAPACIDAD (MAPA 1A) Y DE PERSONAS DE 25 A 59 AÑOS CON AL MENOS UNA DISCAPACIDAD, QUE TIENEN EDUCACIÓN SUPERIOR (MAPA 1B), CENSO DE 2010**

Mapa 1A



■ 1,35 a 5,99    ■ 5,99 a 11,48    ■ 11,48 a 50,97

Mapa 1B



■ 2,40 a 8,10    ■ 8,10 a 16,40    ■ 10,40 a 64,10

Municipio central Cuauhtémoc

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de los microdatos censales proporcionados por el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, procesados con el sistema de Recuperación de datos para áreas pequeñas por microcomputador (REDATAM).

Con la información desplegada en el mapa 1a es posible advertir las notables diferencias que se registran en los datos según la escala territorial que se considere, pues si bien a nivel nacional el porcentaje de personas con algún tipo de discapacidad en México es inferior al 6%, en la escala de las divisiones administrativas menores (DAME), en este caso los municipios, ese porcentaje puede llegar incluso al 50%, aunque también es preciso considerar en qué medida esas diferencias pueden obedecer a problemas en la captación de los datos. En el mapa 1a se puede observar que la población con discapacidad se sitúa principalmente en municipios centrales o cercanos al anillo más céntrico de la ciudad, lo que puede deberse a que un porcentaje importante de dicha población está compuesto por adultos mayores con algún grado de discapacidad, puesto que las personas de este grupo etario tienden a concentrarse en aquellos municipios, aunque hay otros municipios periféricos que registran más del 10% de población con al menos una discapacidad. El mapa 1b combina la localización de las personas de 25 a 59 años con algún tipo de discapacidad y el nivel de educación formal alcanzado. En este caso, se aprecia que los municipios más cercanos al centro son los que presentan el mayor porcentaje de personas con discapacidades que tienen estudios superiores. Probablemente, ese mayor promedio de años de escolarización pueda ser atribuible a varias razones: una de ellas es que, tal vez, el grado de severidad de la discapacidad no sea tan alto, algo que no es posible conocer dado que en este censo no se consideró el registro de esa información; otra razón factible es que la discapacidad no necesariamente fue adquirida al nacimiento o en la primera infancia, sino que en la vida adulta o se asocia al proceso de envejecimiento. De todos modos, debe recordarse que los municipios donde se localizan estas personas con discapacidades y niveles educativos mayores son los que presentan los índices relativamente más altos de estratificación social

Los hallazgos que se efectúan a partir de la elaboración de estos mapas permiten llamar la atención sobre la relevancia de realizar análisis a escalas territoriales menores a la nacional, puesto que se constatan diferencias que pasan inadvertidas cuando solo se trabaja al nivel agregado. Además, se advierte la necesidad de indagar sobre la discapacidad en los censos, porque esta fuente permite la elaboración de indicadores más avanzados. En este caso se pudo combinar la presencia de alguna discapacidad, la edad y el nivel educativo en un solo indicador que permite analizar la escolaridad de las personas con discapacidad en edad productiva y su localización en un aglomerado metropolitano. Esta información es fundamental para el diseño de políticas y programas destinados a las personas con discapacidad.

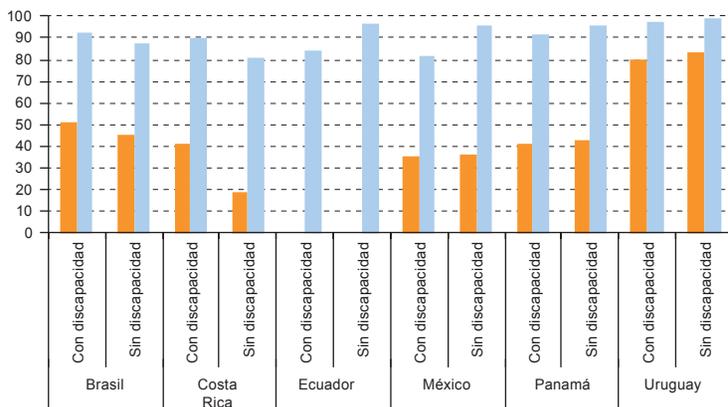
#### **d) Situación educativa**

En general, los resultados globales que se conocen sobre la situación educativa de las personas con discapacidad indican que estas tienen niveles de alfabetización notablemente menores que los del resto de la población, una brecha que es más acentuada en las mujeres y las niñas (Naciones Unidas, 2009). La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) estimaba que sobre el 90% de los niños con discapacidad de los países en desarrollo no asistía a la escuela (Naciones Unidas, 2009). Considerando que América Latina es una de las regiones más desiguales del mundo, se esperaría observar una situación semejante en sus resultados censales. Sin embargo, los datos de los censos de la década de 2010 exponen una situación diferente, puesto que se aprecian porcentajes bastante similares de asistencia escolar tanto en el grupo de niños de 3 a 4 años como en el de 5 a 11 años; las brechas prácticamente no existen, e incluso en el caso del Brasil los niveles de asistencia son mayores en los niños con alguna discapacidad. Un panorama muy semejante se registra en el caso de los adolescentes y jóvenes (véase el gráfico 8)

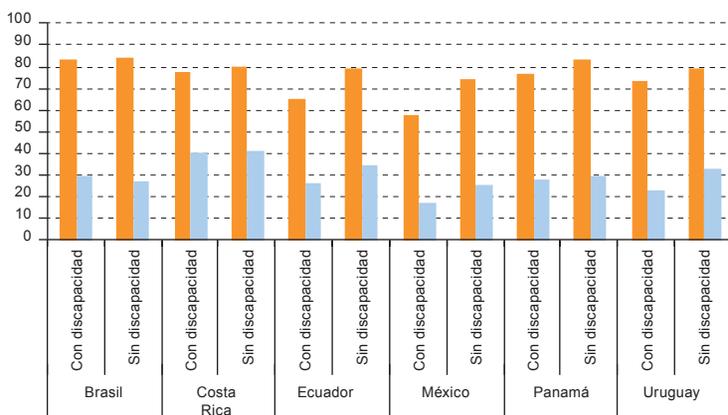
Esto pareciera indicar que, cuando la discapacidad no alcanza los grados más elevados, los programas de educación inclusiva que se han desarrollado en los países de la región, con mayor o menor intensidad, permiten que los niños y niñas con discapacidades puedan realizar sus estudios, sea en centros especializados o en instituciones educativas mixtas. Es un resultado importante si se considera el diagnóstico según el cual “todos los países [de la región] están aplicando un modelo similar de intervención en que funcionan en paralelo y de manera poco estructurada centros de educación especial altamente regulados y programas de integración educativa en centros de enseñanza regulares, mientras se establece una ‘tímida normativización de la inclusión educativa’” (CEPAL, 2013b, pág. 218). También podrían estar incidiendo en estos avances la expansión de los sistemas de atención de la salud que se han producido en los países de la región, además de iniciativas privadas de formación e inclusión, que a menudo asumen tareas de las que los Estados se desentienden, o no logran abarcar.

Gráfico 8  
**AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): POBLACIÓN DE 3 A 24 AÑOS  
 CON ALGÚN TIPO DE DISCAPACIDAD Y SIN DISCAPACIDAD QUE  
 ASISTE A LA ESCUELA, CENSOS DE LA RONDA DE 2010**

(En porcentajes)



■ 3 a 4 años ■ 5 a 11 años



■ 12 a 18 años ■ 19 a 24 años

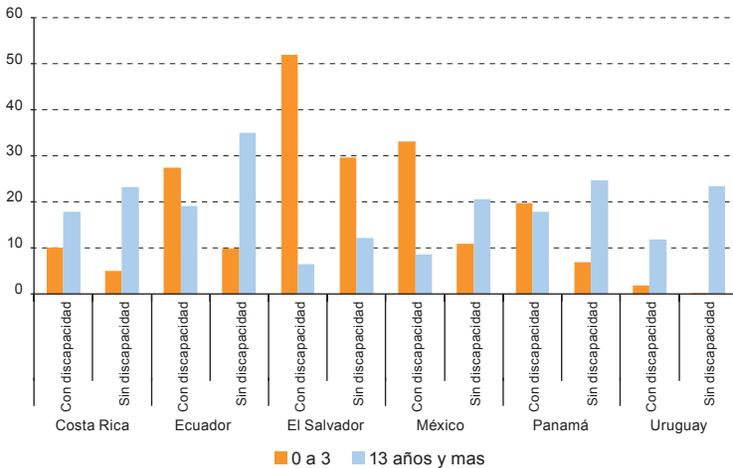
**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de los microdatos censales proporcionados por el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, procesados con el sistema de Recuperación de datos para áreas pequeñas por microcomputador (REDATAM).

De todos modos, también debe sopesarse que se trata de indicadores de acceso, y por tanto, para una evaluación más profunda de los logros en materia educativa respecto de las personas con discapacidad se requeriría de información que permitiera conocer la calidad y significancia de los procesos de enseñanza y aprendizaje, además de los niveles de permanencia y egreso de las personas con discapacidad en el sistema educativo.

Al analizar el promedio de años de estudio de la población que ya concluyó su proceso educativo se constatan diferencias marcadas cuando se comparan dos grupos extremos: quienes han alcanzado solo hasta 3 años de educación formal y aquellos que aprobaron más de 13 años (véase el gráfico 9). Las personas con algún tipo de discapacidad registran mayores porcentajes en quienes tienen hasta 3 años de estudio, mientras que las personas sin discapacidad tienen mayor presencia en quienes aprobaron 13 años de estudio o más. Lo anterior da cuenta del difícil acceso a la educación formal en el pasado reciente, cuando los establecimientos escolares no eran adecuados para recibir a esta población, o con frecuencia simplemente no aceptaban su ingreso. Posiblemente, en la actualidad también es necesario avanzar bastante terreno en esta materia, pero al parecer varios países de la región están haciendo un esfuerzo grande en esta dirección.

Gráfico 9  
**AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): POBLACIÓN DE 18 A 34 AÑOS CON ALGÚN TIPO DE DISCAPACIDAD Y SIN DISCAPACIDAD SEGÚN AÑOS DE ESTUDIO APROBADOS, CENSOS DE LA RONDA DE 2010**

(En porcentajes)



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de los microdatos censales proporcionados por el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, procesados con el sistema de Recuperación de datos para áreas pequeñas por microcomputador (REDATAM).

## e) La situación laboral

De acuerdo con un estudio realizado hace una década por el International Disability Rights Monitor (IDRM, 2004), uno de los principales problemas que enfrentaba la población con discapacidad en la región era el desempleo y la marginación laboral. De acuerdo con este informe, alrededor del 70% de las personas con discapacidad de América Latina estaban entonces desempleadas o excluidas de la fuerza laboral. Si

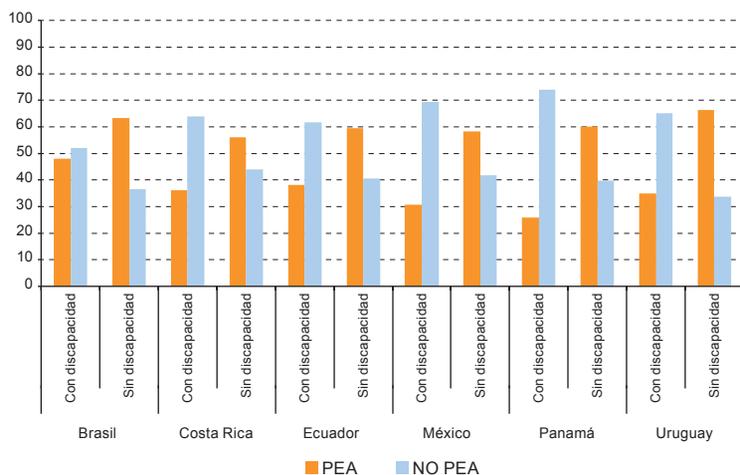
se considera que en formaciones sociales capitalistas como las que priman en la región, donde el ciclo vital se define en torno a la participación de las personas en la actividad económica, y en que el sistema educativo está centrado esencialmente en prepararlas para esa incorporación, las diferencias en el acceso al mercado de trabajo se materializan en una desigualdad que adquiere un carácter estructural (Stang, 2011).

El análisis de la condición de actividad económica de las personas con al menos una discapacidad según los datos de la ronda censal de 2010 de los países considerados en este artículo permite inferir que este panorama no ha variado significativamente. En el gráfico 10 es posible observar un patrón bien definido: en todos estos países, la población económicamente activa (PEA) con discapacidad es menor que aquella sin discapacidad, y salvo en el caso del Brasil, no supera el 40%. Las brechas desfavorables a la población con discapacidad oscilan desde el 15% en el Brasil hasta el 31% en el Uruguay. Esta información refleja tanto desigualdad como incumplimiento de derechos, y además es consistente con la disponible a nivel internacional, según la cual la participación de las personas con discapacidad en la fuerza de trabajo es muy inferior a la de las personas sin discapacidad (Naciones Unidas, 2009).

Gráfico 10

**AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): POBLACIÓN DE 15 AÑOS MÁS CON ALGÚN TIPO DE DISCAPACIDAD Y SIN DISCAPACIDAD QUE ES ECONÓMICAMENTE ACTIVA O INACTIVA, CENSOS DE LA RONDA DE 2010**

(En porcentajes)



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de los microdatos censales proporcionados por el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, procesados con el sistema de Recuperación de datos para áreas pequeñas por microcomputador (REDATAM).

Si se analiza la participación de las personas con al menos una discapacidad en la fuerza de trabajo según el tipo de discapacidad que experimentan, considerando las tres categorías indicadas en el apartado dedicado a este tema, se observa que los mayores porcentajes de la PEA se encuentran en las personas con discapacidades visuales, seguidas por aquellas que tienen problemas auditivos, y después, en una posición más desventajosa las con problemas de movilidad (véase el gráfico 11). El mismo patrón se encontró en un análisis de los datos censales del Brasil de 2000, aunque estos tres eran los tipos de discapacidad con mayor participación en la fuerza laboral, pues las personas más afectadas en esta dimensión eran aquellas con “deficiencia físicas” y “deficiencias mentales permanentes”, según las categorías utilizadas en esa ocasión (Bercovich, 2006), y que no se han analizado en este texto porque no permiten la comparabilidad con el resto de los países. Por último, se observa que la desigualdad de género también afecta a las personas con discapacidades en esta dimensión de su vida, puesto que los niveles de la PEA son persistentemente menores en las mujeres (véase el gráfico 1).

Gráfico 11  
**AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): PERSONAS DE 15 AÑOS Y MÁS CON AL MENOS UNA DISCAPACIDAD, ECONÓMICAMENTE ACTIVAS O NO, SEGÚN ALGUNOS TIPOS DE DISCAPACIDAD Y SEXO, CENSOS DE LA RONDA DE 2010**  
 (En porcentajes)

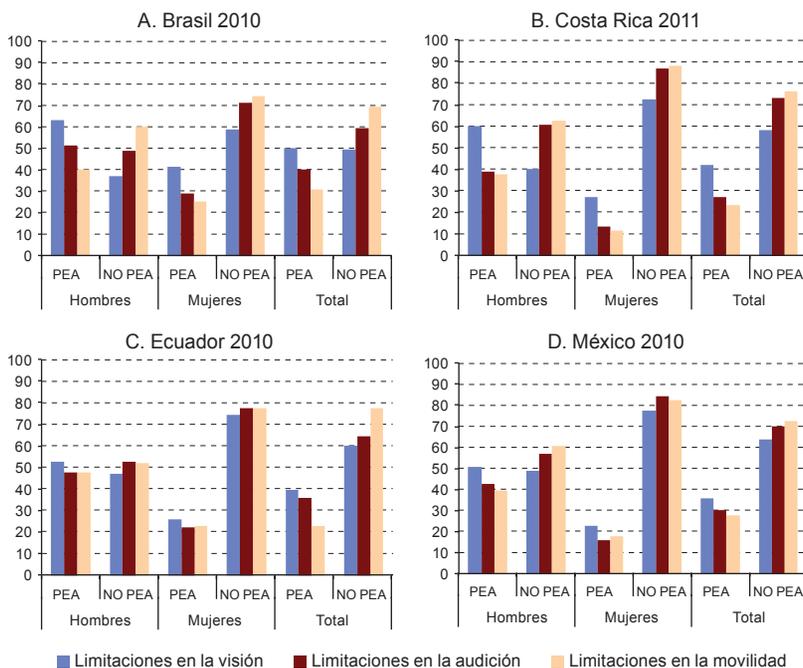
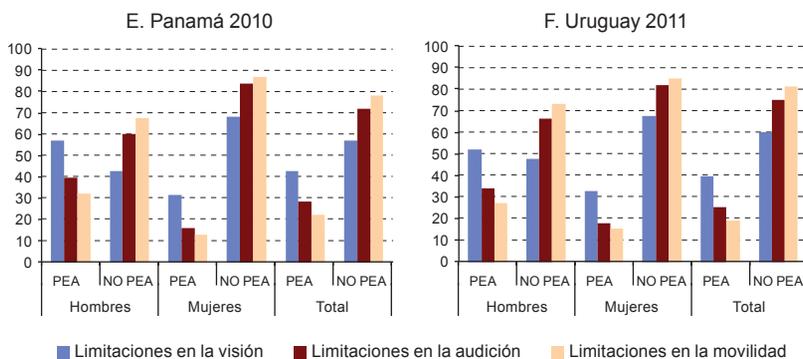


Gráfico 11 (conclusión)



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de los microdatos censales proporcionados por el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, procesados con el sistema de Recuperación de datos para áreas pequeñas por microcomputador (REDATAM).

**Nota:** PEA: población económicamente activa.

Más allá de las limitaciones de la información que se han encontrado, el análisis de los datos expuestos permite constatar que las mujeres, las personas de edad, las que tienen menores niveles de educación formal y aquellas que residen en las zonas rurales son, en general, las que presentan mayores prevalencias de discapacidad, lo que supondría un panorama complejo de desigualdad cruzada. Por esta razón, es importante considerar la necesidad de concebir las políticas destinadas a las personas con discapacidad desde un enfoque interseccional. En esta perspectiva se sugiere que las múltiples dimensiones que atraviesan las situaciones de desigualdad (de género, clase, etnia, raza, edad y discapacidad, entre otras) sean entendidas por la forma cómo se producen, intersecándose, y no se conciben separadas (Anthias, 2006); es decir, que no se trata de una simple adición de situaciones de desigualdad, sino que su entrecruzamiento específico en cada situación genera un escenario que no se explica por la suma de todos estos factores, en una situación de desigualdad *sui generis*. De todos modos, este señalamiento no debe confundirse con un llamado a la focalización de las políticas públicas.

Este escenario de desigualdades cruzadas constituye un llamado perentorio hacia quienes tienen en sus manos la generación de políticas destinadas a este grupo social. De manera indirecta, representa una demanda contundente e impostergable de datos fiables y de calidad que permitan diseñar y aplicar esas políticas de forma que alcancen su propósito final: la garantía de los derechos humanos de las personas con discapacidad.

## D. Lineamientos internacionales para mejorar los datos sobre discapacidad

Como permite constatar el análisis de los datos surgidos de la última ronda censal en América Latina, las diferencias metodológicas en la captación de información sobre las personas con discapacidad tienen un impacto directo en las cifras, que antes que números, se refieren a personas que enfrentan a diario situaciones de desigualdad y discriminación. Por esta razón es que resulta ética y humanamente imperativo contar con datos fiables de su situación. En esa perspectiva, es imprescindible que en los países se revisen las preguntas sobre discapacidad que se utilizan en los censos, para adecuarse a las nuevas propuestas internacionales y lograr una mayor y mejor identificación de las personas con discapacidad según el tipo y los grados de severidad. Además, se precisa avanzar en la inclusión de estas preguntas en otras fuentes de datos, prestando atención a aspectos metodológicos adicionales para garantizar la calidad de la información (por ejemplo, la revisión de los diseños muestrales).

Algunos de los lineamientos que pueden seguirse, como se ha sugerido, son los que propuso el Grupo de Washington sobre Estadísticas de la Discapacidad, a partir de un trabajo que implicó numerosas instancias de discusión, consenso y pruebas, para culminar con una lista básica de preguntas, y otra más breve de consultas adicionales (véase el cuadro 3).

Cuadro 3  
**PREGUNTA CENSAL SOBRE DISCAPACIDAD SUGERIDA  
POR EL GRUPO DE WASHINGTON**

I. ¿Tiene usted dificultad para...					
a. ...ver; incluso cuando usa lentes?	<input type="radio"/> No, ninguna dificultad	<input type="radio"/> Sí, algo de dificultad	<input type="radio"/> Sí, mucha dificultad	<input type="radio"/> No puedo ver en absoluto	
b. ...oír; aun cuando usa un audífono?	<input type="radio"/> No, ninguna dificultad	<input type="radio"/> Sí, algo de dificultad	<input type="radio"/> Sí, mucha dificultad	<input type="radio"/> No puedo oír en absoluto	
c. ...caminar o subir escalones?	<input type="radio"/> No, ninguna dificultad	<input type="radio"/> Sí, algo de dificultad	<input type="radio"/> Sí, mucha dificultad	<input type="radio"/> No puedo en absoluto	
d. ...recordar o concentrarse?	<input type="radio"/> No, ninguna dificultad	<input type="radio"/> Sí, algo de dificultad	<input type="radio"/> Sí, mucha dificultad	<input type="radio"/> No puedo en absoluto	
e. ...realizar tareas de cuidado personal, como lavarse o vestirse?	<input type="radio"/> No, ninguna dificultad	<input type="radio"/> Sí, algo de dificultad	<input type="radio"/> Sí, mucha dificultad	<input type="radio"/> No puedo hacerlo en absoluto	
f. ...comunicarse (por ejemplo, entender a los demás o que los demás lo entiendan a usted) a causa de un problema de salud física, mental o emocional?	<input type="radio"/> No, ninguna dificultad	<input type="radio"/> Sí, algo de dificultad	<input type="radio"/> Sí, mucha dificultad	<input type="radio"/> No puedo hacerlo en absoluto	

**Fuente:** Naciones Unidas, "Informe del Grupo de Washington sobre estadísticas de la discapacidad" (E/CN.3/2007/4), Nueva York, 2007.

Según las recomendaciones de las Naciones Unidas (2010) realizadas sobre la base de esta propuesta, los ámbitos esenciales que se incluyan en la boleta deberían reflejar la definición de discapacidad que se está aplicando en el país. Se sugiere que del conjunto breve de preguntas recomendadas se consideren únicamente aquellos ámbitos que hayan cumplido una serie de criterios de selección: la comparabilidad de poblaciones y culturas, la posibilidad de autonotificación, el espacio disponible en el formulario del censo y la importancia del ámbito en lo relativo a los problemas de salud pública. A partir de estos criterios, existen cuatro ámbitos básicos que se consideran esenciales: movilidad, visión, audición y capacidad cognitiva. Si el espacio lo permite, podrían incluirse otros dos: autocuidado y comunicación. Como se puede advertir en las boletas de los países de la región de la última década, cada vez más países han tenido en cuenta esta recomendación.

Estas preguntas permiten identificar limitaciones causadas por deficiencias, y saber de la capacidad de realizar actividades básicas de la vida cotidiana. Además, no están precedidas por una pregunta filtro que podría crear rechazo en la población. Otra de sus ventajas es que se utiliza la palabra “dificultad”, que aparentemente no hace referencia directa a una deficiencia o impedimento físico, lo que podría ser considerado una descalificación *a priori* del entrevistado, como las que solían utilizarse en los censos de la región: “¿Presenta usted alguna de las siguientes deficiencias?” (Chile, 2002); “¿Presenta alguno de los siguientes padecimientos?” (Cuba, 2002), por ejemplo (Schkolnik, 2011).

La lista propuesta por el Grupo de Washington sobre Estadísticas de la Discapacidad fue concebida con la idea de obtener datos comparables de los países y en poblaciones pertenecientes a una gran variedad de culturas y diferentes niveles socioeconómicos. A pesar de todos estos cuidados, el Grupo se preocupa de aclarar que la población captada mediante esta lista de preguntas no representa a toda la población con limitaciones, ni necesariamente a la verdadera población con limitaciones. Se trata de una convención susceptible de aceptar cuando se trabaja con una aproximación a la realidad. En definitiva, el dato no es más que una construcción social; y lo importante es determinar la mejor forma posible de aproximarse a eso que se concibe como la realidad. Por eso resulta tan relevante el marco conceptual desde donde se parte. De todos modos, debe considerarse la heterogeneidad de la población nacional al formular las preguntas para captar la pertinencia cultural. Lo cierto es que no existen fórmulas universales, y que su nivel de propiedad debería juzgarse por la consistencia de los datos obtenidos a partir de su formulación.

## E. Conclusión: por una agenda inclusiva

Esta primera aproximación a algunos de los resultados censales de la década 2010 en los países de la región permite concluir que 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 esta obedecería en buena medida a los problemas en la captación del dato, sobre todo en la formulación de la pregunta en la boleta. 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 respecto de esas limitaciones pareciera ser decisiva para una mejor captación de la información, lo que implicaría una disponibilidad de información de mayor calidad para el diseño y la aplicación de políticas públicas.

Si bien en algunos casos las preguntas presentan limitaciones, la información de esta década censal 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. Además, brinda la posibilidad de procesar esta 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, esto también permitiría conocer la situación de las personas con discapacidad indígenas, migrantes, o con orientaciones de género no heteronormativas, que enfrentan situaciones de discriminación y marginación más agudas aún.

De todos modos, también es conveniente cuestionarse acerca de las razones por las que, ya expirando el plazo acordado originalmente para la aplicación del PA-CIPD, aún sean tan modestos los progresos alcanzados en materia de captación de información sobre las personas con discapacidad, a pesar de que fueron un grupo específicamente considerado en el programa y se sugirieron medidas en este sentido. Es probable que su ausencia en los procesos de adopción de decisiones en las esferas social, política y económica latinoamericanas explique en parte esta situación. Otra explicación posible es el nivel de organización del movimiento de personas con discapacidad en América Latina, que parece menor que en otras partes del mundo, y enfrenta numerosos obstáculos (Samaniego de García, 2006). Sin embargo, la capacidad de incidencia de este grupo social no debería ser un factor explicativo relevante de este panorama, porque la demanda por información apropiada, confiable y oportuna sobre las personas con discapacidad es una cuestión de derechos.

## Bibliografía

- Acuña, Carlos H. y otros (2010), “Discapacidad: derechos y políticas públicas”, *Políticas sobre la discapacidad en la Argentina. El desafío de hacer realidad los derechos*, Carlos H. Acuña y Luis G. Bulit Goñi (comps.), Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores.
- Aguilar Montoya, Gilda (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.
- Anthias, Floya (2006), “Género, etnicidad, clase y migración: interseccionalidad y pertenencia transnacional”, *Feminismos periféricos*, P. Rodríguez (ed.), Granada, Alhulia.
- Bercovich, Alicia (2009), “Prueba piloto conjunta sobre discapacidad. Argentina, Brasil y Paraguay”, documento presentado en el seminario de 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*, Barbara M. Altman y Sharon N. Barnartt (eds.), Research in Social Science and Disability, vol. 4, Emerald Group Publishing Limited.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2013a), “Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo” (LC/L.3697), Santiago de Chile, 5 de septiembre.
- \_\_\_\_ (2013b), *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.
- \_\_\_\_ (2012), *Población, territorio y desarrollo sostenible* (LC/L.3474(CEP.2/3)), Santiago de Chile, junio.
- CEPAL/CELADE (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía) (2013), *Implementación del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo en América Latina y el Caribe: examen del período 2009-2013 y lecciones aprendidas. Síntesis* (LC/L.3640(CRPD.1/3)), Santiago de Chile.
- CEPAL/UNFPA (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo de Población de las Naciones Unidas) (2010), “América Latina y el Caribe: una síntesis de los avances y desafíos de la implementación del Programa de Acción de El Cairo, 2004-2009”, *Documentos de Proyecto*, N° 311 (LC/W.311), Santiago de Chile.
- Esteva, Gustavo (1996), “Desarrollo”, *Diccionario del desarrollo. Una guía del conocimiento como poder*, Wolfgang Sachs (ed.), Proyecto Andino de Tecnologías Campesinas (PRATEC).
- Freitez, Anitza (2012), “La agenda de población y desarrollo 20 años después de la CIPD. Reflexiones desde la Asociación Latinoamericana de Población”, documento presentado en el V Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población, Montevideo, 23 al 26 de octubre.
- Giuliodori, Roberto F. y otros (2008), “Población con discapacidad en Argentina. Análisis de su situación y comparaciones con España”, *Enfoque social de la discapacidad*, Liliana Pantano (comp.), Buenos Aires, EDUCA.
- Guzmán Castillo, Francisco (2012), “El binomio discapacidad-enfermedad: un análisis crítico”, *Revista Internacional de Humanidades Médicas*, vol.1, N° 1.
- IDRM (International Disability Rights Monitor) (2004), *Monitoreo internacional de los derechos de las personas con discapacidad. Informe regional de las Américas 2004*, Chicago.

- Melendres, Lidia (2009), “I Prueba piloto de discapacidad y residencia habitual 2008”, documento presentado en el seminario de 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”, Nueva York.
- \_\_\_\_ (2010), “Principios y recomendaciones para los censos de población y habitación. Revisión 2”, *Informes Estadísticos*, 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.
- \_\_\_\_ (2009), *Realización de los Objetivos de Desarrollo del Milenio para las personas con discapacidad mediante la aplicación del Programa de Acción Mundial para las Personas con Discapacidad y la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad* (A/64/180), Nueva York.
- \_\_\_\_ (2008a), *Vigilancia de la aplicación de las Normas Uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad* (E/CN.5/2009/6), Nueva York.
- \_\_\_\_ (2008b), *Quinto examen y evaluación quinquenal del Programa de Acción Mundial para las Personas con Discapacidad. Informe del Secretario General* (A/63/183), Nueva York.
- \_\_\_\_ (2007), *Informe del Grupo de Washington sobre estadísticas de la discapacidad* (E/CN.3/2007/4), Nueva York.
- \_\_\_\_ (2003), “Directrices y principios para la elaboración de estadísticas de discapacidad. Estadísticas sobre grupos especiales de población”, *Serie Y*, N° 10 (ST/ESA/STAT/SER./10), Nueva York.
- \_\_\_\_ (1994), “Resolución 48/96. Normas Uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad”, Nueva York.
- \_\_\_\_ (1995), *Informe de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo. El Cairo, 5 a 13 de septiembre de 1994* (A/CONF.171/13/Rev.1), Nueva York.
- \_\_\_\_ (1982), “Resolución 37/52. Programa de Acción Mundial para los Impedidos”, Nueva York, 3 de diciembre.
- Olivera, Ana (2006), “Geografía y discapacidad”, *Las otras geografías*, J. Nogué y J. Romero, (eds.), Valencia, Tirant Lo Blanch.
- Samaniego de García, Pilar (2006), *Aproximación a la realidad de las personas con discapacidad en Latinoamérica*, Madrid, Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad.
- Savedoff, William (2006), “Política pública para las personas con discapacidad en Chile. Aprendiendo de las experiencias internacionales”, *Seminario Internacional Desarrollo Inclusivo y Discapacidad: Oportunidades y Desafíos*, Pilar Fuenzalida, Ruth Melgarejo y Leonardo Rojas (eds.), Santiago de Chile, Fondo Nacional de Discapitados (FONADIS)/Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Schkolnik, Susana (2011), “América Latina: la medición de la discapacidad a partir de los censos y fuentes alternativas”, *Los censos de 2010 y la salud*, serie Seminario y Conferencias, N° 59 (LC/L.3253-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Sosa, Zulma (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, María Fernanda (2011), “Las personas con discapacidad en América Latina: del reconocimiento jurídico a la desigualdad real”, *serie Población y Desarrollo*, N° 103 (LC/L.3315-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

## Anexo

Cuadro A.1  
**AMÉRICA LATINA: CONSIDERACIÓN DE PREGUNTAS SOBRE PERSONAS CON DISCAPACIDAD  
 EN LAS BOLETAS Y MODO DE CONSULTA, RONDAS CENSALES DE 1990, 2000 Y 2010**

Pais	Ronda de 1990	Definición	Ronda de 2000	Definición	Ronda de 2010	Definición
Argentina	1991	No se preguntó	2001	Deficiencia	2010	Limitaciones, respuesta dicotómica
Bolivia (Estado Plurinacional de)	1991	No se preguntó	2001	Deficiencia	2012	Limitaciones, respuesta dicotómica
Brasil	1991	Deficiencia	2000	Deficiencias y limitaciones en actividades, grados de severidad	2010	Limitaciones, grados de dificultad
Chile	1992	Deficiencia	2002	Deficiencia	2012	Deficiencia
Colombia	1993	Deficiencia	2005	Deficiencias y limitaciones en actividades		Aún no se realizó
Costa Rica	1990	No se preguntó	2000	Deficiencia	2011	Limitaciones, respuesta dicotómica
Cuba	1990	Deficiencia	2002	Deficiencia	2012	Deficiencia
Ecuador	1990	No se preguntó	2001	Deficiencia	2010	Deficiencia
El Salvador	1992	Deficiencia	2007	Deficiencias y limitaciones		Aún no se realizó
Guatemala	1994	Deficiencia	2002	Deficiencia	2014	No se realizó
Haití	No aplica	No aplica	2003	Deficiencia	2014	Limitaciones, grados de dificultad
Honduras	1988	No se preguntó	2000	Deficiencia	2013	Limitaciones, respuesta dicotómica
México	1990	No se preguntó	2000	Deficiencias y limitaciones en actividades	2010	Limitaciones, respuesta dicotómica
Nicaragua	1995	No se preguntó	2005	Deficiencia		Aún no se realizó
Panamá	1990	Deficiencia	2000	Deficiencia	2010	Hogar: deficiencia, dicotómica. Persona: limitación, dicotómica, y deficiencia, dicotómica.
Paraguay	1992	Deficiencia	2002	Deficiencia	2012	Limitaciones, grados de dificultad
Perú	1993	Deficiencia	2007	Limitaciones permanentes, aunque orientado a deficiencias		Aún no se realizó
República Dominicana	1993	No se preguntó	2002	Deficiencia	2010	Limitaciones, respuesta dicotómica
Uruguay	1996	No se preguntó	2004	...	2011	Limitaciones, grados de dificultad
Venezuela (República Bolivariana de)	1990	Deficiencia	2001	Deficiencia	2011	Deficiencia y limitaciones, dicotómica

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de Susana Schkolnik, "América Latina: la medición de la discapacidad a partir de los censos y fuentes alternativas", Los censos de 2010 y la salud, serie Seminario y Conferencias, N° 59 (LC/L.3253-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2011.

# Hogares en asentamientos informales en Costa Rica: quiénes son y cómo viven

Sofía Mora Steiner <sup>1 2</sup>

---

Recibido: 02/06/2014

Aceptado: 05/08/2014

## Resumen

Los asentamientos informales son la realidad de miles de hogares en Costa Rica; sin embargo, la carencia de información sobre sus características y condiciones de vida limita la aplicación eficaz de políticas, programas y proyectos orientados a hacer frente a este fenómeno.

Ante el panorama de los asentamientos informales, surgió la necesidad de desarrollar una mejor aproximación al dato de viviendas y hogares en esta situación. Con ese propósito, se brinda en el presente estudio una alternativa metodológica que emplea la base de datos de asentamientos informales (o en precario) del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH), la cartografía digital del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) y la base de datos del X Censo Nacional de Población y VI de Vivienda (en adelante, Censo de 2011), con el fin de obtener información específica de cada uno de los asentamientos informales identificados

La metodología aplicada dio origen a una nueva variable de “asentamientos informales” en la base de datos del censo, lo que permite hacer cruces entre esta y todas las demás variables censales que contienen información sobre las características de las viviendas, los hogares y las personas.

El propósito del estudio es ofrecer un insumo para que las instituciones y personas dedicadas al análisis y al diseño e implementación de políticas y programas tendientes a mejorar la situación y las condiciones de vida de los hogares localizados en asentamientos informales dirijan sus acciones a quienes realmente lo necesitan.

Palabras clave: asentamientos informales, asentamientos precarios, vivienda, censo.

---

<sup>1</sup> Socióloga, Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) de Costa Rica. Correo electrónico: sofia.mora@inec.go.cr.

<sup>2</sup> Se agradece a la Unidad de Cartografía y a la Unidad de Diseño, Procesamiento y Análisis del Censo de 2011 del INEC de Costa Rica, por la colaboración prestada en el proceso de investigación.

## Abstract

Informal settlements are a fact of life for thousands of households in Costa Rica. But the lack of information about living conditions in and other characteristics of these settlements is holding back effective implementation of policies, programmes and projects to address the issue.

This situation called for developing a way to gather more detailed data on dwellings and households in informal settlements. This study therefore sets out an alternative methodology that draws on the Ministry of Housing and Human Settlements (MIVAH) database of informal (or precarious) settlements, National Institute of Statistics and Census (INEC) digital maps and the database of the tenth National Population Census and sixth Housing Census (hereinafter the 2011 census) for specific information on each of the informal settlements specified

The methodology used gave rise to a new informal settlements variable based on census data. This variable can be crossed with all other census variables with information on dwellings, households and individuals.

The study seeks to provide input for institutions and individuals working on assessing, designing and implementing policies and programmes, so that measures to improve the status and living conditions of households in informal settlements can target those who really need it.

Keywords: informal settlements, precarious settlements, housing, census.

## Résumé

Les établissements informels sont une réalité pour des milliers de ménages au Costa Rica ; toutefois, le manque d'information sur leurs caractéristiques et conditions de vie constitue une contrainte pour l'application efficace de politiques, de programmes et de projets visant à aborder cette thématique.

Face à la situation des établissements informels, il a fallu perfectionner l'approche de l'information relative aux logements et aux ménages qui vivent dans ces conditions. C'est pourquoi l'étude présentée propose une méthodologie optionnelle utilisant la base de données sur les établissements informels (ou précaires) du Ministère du logement et des établissements humains (MIVAH), la cartographie numérique de l'Institut national des statistiques et des recensements (INEC) et la base de données du dixième Recensement national de la population et sixième Recensement national du logement (ci-après, le recensement de 2011) afin d'obtenir des informations spécifiques pour chacun des établissements informels identifiés

La méthodologie appliquée a donné lieu à une nouvelle variable « des établissements informels » sur la base des données du recensement, ce qui permet de réaliser des croisements entre cette variable et d'autres variables censitaires contenant des informations sur les caractéristiques des logements, des ménages et des personnes.

Cette étude a pour but de fournir un matériel permettant aux institutions et aux personnes chargées de l'analyse, de l'élaboration et l'application de politiques et de programmes visant à améliorer la situation et les conditions de vie des ménages qui vivent dans des établissements informels d'orienter leur action vers ceux qui en ont réellement besoin.

Mots clé : établissements informels, établissements précaires, logement, recensement.

## Introducción

En Costa Rica, el problema de la vivienda ha constituido uno de los más graves problemas sociales desde inicios del siglo XX. En ese momento se iniciaron los esfuerzos por atender y solucionar la situación habitacional y desde entonces el Estado se ha visto en la necesidad de dirigir acciones y destinar recursos a ese propósito.

Desde 1904 existen registros de las acciones gubernamentales orientadas a la solución de los problemas de vivienda que aquejaban al país, con el Decreto Ejecutivo núm. 1, denominado Reglamento sobre Chinchorros y Casas de Vecindad, mediante el cual se buscaba fijar las condiciones mínimas de salud, servicios e higiene de las habitaciones.

Con el paso del tiempo, las leyes y políticas fueron evolucionando conforme la situación iba cambiando. En 1949, se estableció en la Constitución Política del país la obligación del Estado de proveer a la población de escasos recursos económicos de una vivienda decente.

Sin embargo, en 1978 el déficit de vivienda era de 128.000 unidades y había 99.000 habitaciones deficientes, lo que afectaba al 65% de la población del país, que sufría por la deficiente condición de su vivienda o por la falta de ella (Gutiérrez y otros, 1991).

En los años siguientes, la difícil situación de vivienda obligó a la sociedad a manifestarse por medio de demandas organizadas, que originaron fuertes presiones sociales y políticas (Mora y Solano, 1993). Esto favoreció el surgimiento de los asentamientos informales (también denominados “en precario”). Aunque algunos datan su inicio en la década de 1970, fue en los años ochenta cuando comenzaron a proliferar, como la solución que la misma sociedad buscó ante el déficit habitacional del país.

Debido a su origen, los asentamientos informales se convirtieron en fenómenos sumamente complejos, lo que dificulta la posibilidad de obtener información fidedigna sobre la situación de las personas que residen en este tipo de lugares. Por ello, se han emprendido en el país varios esfuerzos por obtener información sobre esta materia, uno de ellos mediante los censos nacionales de vivienda de 2000 y 2011, en que se introdujo la categoría “en precario” al indagar sobre la tenencia de la vivienda. No obstante, los datos obtenidos en ambos censos no permitieron captar la totalidad de viviendas y hogares en esa situación, como se comprueba al comparar esa información con la que tienen disponible otras entidades expertas en la materia, como el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH).

Por tanto, ante las limitaciones de la información y de las metodologías empleadas hasta ahora, se propuso como objetivo general

de este estudio crear una alternativa metodológica que brinde datos más cercanos a la realidad de las viviendas, hogares y personas residentes en asentamientos informales, con el empleo de diferentes instrumentos, como la base de datos de asentamientos informales del MIVAH, la cartografía digital del INEC y su articulación con la base de datos del Censo de 2011.

Los objetivos específicos de esta investigación fueron delimitar geográficamente los asentamientos informales del país, identificados por el MIVAH y por la Unidad de Cartografía del INEC; identificar nuevos asentamientos informales a partir de la información proporcionada por el Censo de 2011, aplicando determinados parámetros técnicos, y caracterizar los asentamientos informales y su población, mediante la creación de una variable en la base de datos del Censo de 2011.

Con esta metodología, se logró identificar 418 asentamientos informales, de los cuales 360 se definieron a través de la cartografía del INEC y de la base de datos del MIVAH y 58 a través de la variable de tenencia de la vivienda de la base de datos del Censo de 2011.

En el presente documento se sistematiza el proceso realizado y se describen los principales resultados obtenidos a nivel nacional, como un insumo para el diseño de programas, políticas y proyectos enfocados en el análisis y la solución del problema de los asentamientos informales en Costa Rica.

## **A. Los asentamientos informales**

En el año 2000 se adoptó la Declaración del Milenio, en que se establecieron un conjunto de prioridades que dieron origen a los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Entre las metas comunes que estos plantean a todos los países con el fin de mejorar la calidad de vida de la población, la meta 7D, asociada al séptimo Objetivo, propone “haber mejorado considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios”. Por medio de esta meta, se insta a los países a dedicar sus esfuerzos para lograr ese objetivo.

Según el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), organismo encargado de apoyar a los países en el cumplimiento de esta meta, en 2003 un tercio de la población urbana del mundo vivía en este tipo de asentamientos, donde los índices de desarrollo humano son generalmente negativos.

Los asentamientos informales son la manifestación más clara de la desigualdad social que ha caracterizado a las ciudades latinoamericanas. Si

bien en la última década han disminuido la explosión urbana y la migración del campo a la ciudad, al mismo tiempo que se han logrado importantes avances en el acceso a servicios básicos como agua potable, saneamiento, electricidad y transporte, estas ciudades siguen siendo las más inequitativas del planeta (ONU-Hábitat, 2012).

Los asentamientos informales reciben distintas denominaciones en el continente<sup>3</sup>: asentamientos irregulares o precarios, tugurios, asentamientos urbano-marginales, villas, entre otras. Esto genera cierta confusión al momento de definir el concepto, ya que todas esas expresiones, aunque en algunos contextos significan lo mismo, en sentido estricto son diferentes. Por tanto, es fundamental discutir los alcances y las limitaciones de las diferentes definiciones de asentamiento informal

ONU-Hábitat define el asentamiento informal como

“(…) un asentamiento contiguo donde los habitantes se caracterizan por tener vivienda y servicios básicos inadecuados. A menudo, los asentamientos precarios no son reconocidos y no son tratados como una parte incorporada o igual a las demás partes de la ciudad por las autoridades públicas” (2003, pág. 10).

Este organismo describe dos tipos de asentamientos informales: los “asentamientos precarios de la esperanza”, aquellos que se inician como una toma ilegal de la tierra pero que con el paso del tiempo logran consolidarse y mejorar sus condiciones de vida, y los “asentamientos de la desesperación”, donde se observa más bien un deterioro de los barrios.

Esta definición lleva implícito un componente de segregación social que forma parte del asentamiento informal, pues desde su conformación estos suelen ser sitios que producen inconformidad y rechazo en el resto de la población, por cuanto son expresiones de la pobreza y la desigualdad social de un país.

Según Clichevsky (2000), la segregación social está relacionada estrechamente con la espacialidad y sobre todo con la segregación residencial, que implica una separación o distanciamiento entre sectores o grupos de una población determinada. Esta situación se torna aún más compleja debido a la informalidad urbana y el empobrecimiento de la población que tiende a aglomerarse en asentamientos precarios.

También el Estado y el mercado han propiciado la segregación al promover la inversión en complejos habitacionales cerrados y exclusivos para la población que cuenta con cierto poder adquisitivo, lo que, aunado a las limitaciones para el acceso a crédito o para la compra de vivienda,

<sup>3</sup> ONU-Hábitat los denomina “asentamientos precarios”.

redunda en que las sociedades de manera creciente se dividan dentro de un mismo territorio.

La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), en un estudio sobre la inmigración nicaragüense en asentamientos informales, define este tipo de asentamientos como:

“(...) asentamientos que fueron producto de ocupaciones organizadas de terrenos baldíos del tejido urbano, en su mayoría de propiedad estatal, cuyas condiciones físicas mejoraron con la posterior construcción de redes de infraestructura básica y viviendas de interés social” (2004, pág. 15).

Los asentamientos informales, debido a su origen, están constituidos principalmente por viviendas cuya tenencia es ilegal o en precario, es decir, viviendas de las que no se cuenta con un título de propiedad inscrito ante las respectivas autoridades. Sin embargo, la conformación de un asentamiento informal, como se mencionó antes, puede mejorar con el paso del tiempo, por lo que hay casos en que coexisten viviendas con título de propiedad y viviendas sin título de propiedad.

Asimismo, se suele relacionar a los asentamientos informales con las viviendas de tipo tugurio, sin tomar en consideración la diferencia que existe entre ambos términos. Por un lado, el asentamiento informal, entendido como precario, se define como el conjunto de viviendas agrupadas espacialmente cuyo origen fue la toma ilegal de la tierra, es decir, la expresión se refiere a cuestiones de orden legal del terreno

Por otra parte, el concepto de tugurio hace referencia a una condición estructural de la vivienda, por lo que se considera que se trata de un tipo específico de vivienda que fue construida con materiales de desecho, no aptos para la convivencia humana.

Es importante aclarar esta diferencia ya que, aunque en los asentamientos informales es posible que existan viviendas de tipo tugurio, también puede haber situaciones en que un asentamiento informal no tenga un solo tugurio; sin embargo, la tenencia de las viviendas no es legal. Asimismo, puede haber viviendas de tipo tugurio cuyos dueños son efectivamente los propietarios de la tierra.

Al margen de ello, no cabe duda de que los asentamientos informales son manifestaciones de la pobreza y la desigualdad social de un país, y aunque se han relacionado generalmente con las zonas urbanas, lo cierto es que el fenómeno ha llegado también a las zonas rurales, donde la intensidad de la pobreza es aún mayor, pues existen más carencias de acceso a servicios como agua potable, electricidad, educación y salud.

David Candia (2005, pág.13) aporta el elemento ambiental al concepto de asentamiento informal, pues afirma que al ser asentamientos por lo general espontáneos, suelen ubicarse en zonas no aptas para ser habitadas, por ejemplo, orillas de los ríos, áreas cercanas a canales y zonas con altas pendientes, entre otras. Por tanto, las condiciones ambientales son otro de los factores que inciden en la vulnerabilidad social y económica de las personas que residen en este tipo de asentamientos, afectando sus condiciones de vida.

Otro elemento característico de los asentamientos informales y que suele repetirse en sus distintas definiciones es la espontaneidad. Las tomas de tierras para la creación de un asentamiento por lo general no tienen mucha planificación y suelen realizarse en horas de la noche, cuando no llamen mucho la atención de las autoridades; posteriormente los mismos vecinos comienzan con la instalación de servicios (electricidad y agua), también de manera clandestina e ilegal.

Tomando en consideración los diferentes elementos de las definiciones expuestas, para el presente estudio se ha elaborado la siguiente definición de asentamientos informales: asentamientos que se formaron producto de las llamadas “tomas de tierra”, organizadas o no, los cuales, unos más que otros, con el tiempo ven mejoradas ciertas condiciones, como la infraestructura de las viviendas y el acceso a servicios. Generalmente estos asentamientos son focos de pobreza, de desigualdad social y segregación, pues sus residentes suelen vivir en condiciones marcadas de vulnerabilidad social.

## **I. Análisis de los asentamientos informales a partir de los censos de población y vivienda**

Aunque desde el Censo de 1963 se pregunta en Costa Rica por la tenencia de la vivienda, recién en el Censo de 2000 se incluyó una categoría específica para analizar las viviendas en precario.

En el Censo de 2011 también se incluyó una categoría para las viviendas en precario, tal como en la Encuesta Nacional de Hogares y la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos. Sin embargo, si se comparan los datos obtenidos en los censos y encuestas nacionales con la información del MIVAH se observan amplias diferencias.

Por ejemplo, para 2011 el MIVAH tiene registradas 34.100 viviendas en asentamientos en precario (MIVAH, 2011), mientras que en el Censo de 2011 en la categoría “en precario” solo se cuantificaron 16.019 viviendas, es decir, 18.081 viviendas menos que las contabilizadas por el MIVAH.

Esa diferencia se debe principalmente a las diferencias metodológicas existentes en la recolección de los datos. Por un lado, el MIVAH, que es la entidad rectora en materia de vivienda y está encargada por ley de la definición de los asentamientos informales, realiza trabajo de campo específico para obtener información sobre este tipo de asentamientos

Por otro lado, el censo, al ser un instrumento masivo, aplicable a todas las viviendas y personas residentes en el país, solo ofrece la posibilidad de asignar una categoría en cada variable, lo que no permite la profundización en el tema. Si bien en el censo se visitan todas las viviendas del país y se consulta sobre su tenencia, en el terreno se presentan diversas situaciones que dificultan la identificación de las viviendas en precario

En primer lugar, influye la relación directa que las personas establecen entre las expresiones “en precario” y “tugurio”. Esto puede haber redundado en que los censistas e incluso las personas informantes se guíaran por la apariencia y el estado físico de la vivienda y no por la legalidad de la propiedad.

Asimismo, dentro de estos asentamientos se efectúan diferentes transacciones inmobiliarias al margen de la legalidad, que son realizadas incluso por las mismas personas que residen en ellos. Existe así lo que diferentes autores (Echeverría y Chourio, 2000; Cravino, 2008) han denominado “mercado inmobiliario informal”, que representa una alternativa para el sector de la población que cuenta con menos recursos para acceder a una vivienda. Debido a esto, es muy difícil determinar la verdadera tenencia de las viviendas en este tipo de asentamientos, ya que por las diferentes situaciones que se producen los mismos residentes muchas veces no conocen la situación de tenencia de su vivienda.

Sin embargo, la aplicación de tecnología en la cartografía utilizada en el Censo de 2011, en que se definieron unidades geoestadísticas mínimas (UGM), nivel geográfico mínimo al que se refieren todos los datos, permitió realizar la identificación y delimitación geográfica de los asentamientos informales, sin tener que limitarse únicamente a la variable de tenencia de la vivienda, y elaborar así un análisis de mayor riqueza.

## **2. Metodologías para la identificación de los asentamientos informales a partir de los censos de población y vivienda**

Existen distintas metodologías para la identificación de asentamientos informales en que se utiliza información de los censos de población y vivienda. Por ejemplo, en CELADE-División de Población de la CEPAL (2007), se presenta una metodología que consiste en elaborar un índice

a partir de diferentes dimensiones basadas en variables censales para determinar si una vivienda es parte de un asentamiento informal o no, lo que dependerá de la realidad de cada país.

Esta metodología se puso en práctica en Chile en 1998 con el propósito de identificar a la población que residía en asentamientos informales y poner en marcha un programa para el mejoramiento de sus condiciones de vida, lo que se logró con éxito. Además, en 2005, David Candia, en ese momento consultor del CELADE-División de Población de la CEPAL, aplicó esta metodología en el Brasil, Chile, el Ecuador, el Paraguay y la República Dominicana, a fin de brindar a dichos países insumos para alcanzar la meta 7D de los ODM.

Por otra parte, el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) incorporó en el Censo de 2010 importantes innovaciones metodológicas y operativas para la identificación de los asentamientos informales del país, y en particular el uso de imágenes satelitales para identificar la morfología de este tipo de lugares, a los que se denomina “aglomeraciones subnormales”. De forma complementaria, en 2009 se había realizado un levantamiento de informaciones territoriales con el fin de identificar ciertas características relevantes de estas zonas. Como resultado de estas actividades y de las reuniones que se sostuvieron con las comisiones municipales de geografía y estadística, se pudo levantar y actualizar un catastro de los asentamientos informales del país.

En el presente estudio se plantea una tercera propuesta metodológica en que, podría decirse, se utilizan elementos de las dos metodologías antes descritas, puesto que se toma como base principalmente la identificación cartográfica de los asentamientos, de modo similar a lo realizado por el IBGE, y se incorpora el uso de la base de datos censal para identificar otros asentamientos que no pudieron ubicarse cartográficamente en un principio y, a su vez, para caracterizar a las poblaciones residentes en estos sitios.

## **B. Metodología**

### **I. Definición geográfica de los asentamientos informales**

#### **a) Identificación de los asentamientos delimitados por el MIVAH**

Con el fin de delimitar geográficamente los asentamientos identificados por el MIVAH, se utilizó la base de datos con los polígonos para cada asentamiento, que fue proporcionada por este ministerio a la Unidad de Cartografía del INEC. Esta base de datos contenía información de las coordenadas de ubicación de cada asentamiento, recuperadas a

través de ortofotos. Con dicha base de datos se procedió a identificar las unidades geoestadísticas mínimas (UGM) presentes en cada polígono, de modo que se pudieran identificar en la base de datos del censo

Las UGM identificadas se compararon con el registro de asentamientos que la Unidad de Cartografía del INEC obtuvo como resultado de la actualización en campo de la cartografía del país. De esa manera, se efectuó una correlación, sobreponiendo las dos capas cartográficas (la de asentamientos del MIVAH y la de asentamientos obtenida por la Unidad de Cartografía del INEC), para analizar la concordancia entre las UGM.

Se consideraron asentamientos informales aquellos en que las UGM de ambas capas concordaban y también aquellos en que no se pudo establecer la concordancia porque se trataba de asentamientos que una u otra institución no tenía registrados.

En el mapa 1 se muestra cómo se realizó la delimitación de las UGM para los asentamientos trazados por el MIVAH. Con la línea punteada se indica el asentamiento según el MIVAH y con las líneas continuas las UGM presentes en dicho asentamiento. La numeración de las UGM permite ligarlas con la base de datos del censo.

Mapa 1  
**TRAZADO DE UNIDADES GEOESTADÍSTICAS MÍNIMAS (UGM) EN EL ASENTAMIENTO TRIÁNGULO DE SOLIDARIDAD, 2011**



**Fuente:** Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), Unidad de Cartografía.

También se unificaron los nombres de cada asentamiento, ya que el MIVAH y la Unidad de Cartografía del INEC en ocasiones habían asignado nombres distintos al mismo asentamiento. Cuando se tuvo un listado completo de las UGM incluidas en los asentamientos definidos

por el MIVAH y por la Unidad de Cartografía del INEC, con los nombres unificados, se realizó una comparación con el último listado de asentamientos disponible del MIVAH, que se encuentra en el compendio estadístico de 2011 de dicha institución.

Al efectuar esa comparación, se decidió eliminar del estudio un conjunto de veinte asentamientos que, pese a estar definidos en los polígonos del MIVAH, ya no figuraban en el último listado y, además, presentaban porcentajes muy bajos de viviendas en precario (según la base de datos del censo, estos porcentajes fluctuaban entre el 0,0% y el 2,3%)

Finalmente, se eliminó un último asentamiento que, si bien estaba en el listado del MIVAH, según la base de datos del censo solo tenía una vivienda, por lo que no podía considerarse un asentamiento (el objetivo del estudio son los asentamientos y no las viviendas aisladas).

De esa manera, se identificaron 360 asentamientos informales, a partir de los datos proporcionados por el MIVAH y por la Unidad de Cartografía del INEC, que incluían el 80,5% de las viviendas en precario registradas por el Censo de 2011.

## **b) Identificación de nuevos asentamientos**

Puesto que los asentamientos informales definidos, como ya se indicó, sumaban el 80,5% de las viviendas en precario registradas por el Censo de 2011, había aún casi un 20% de viviendas en precario que no estaban incluidas en ninguno de los asentamientos.

Por tanto, se ubicaron las UGM en que se encontraban las viviendas que formaban parte de ese 20% y se comprobó si colindaban con alguno de los asentamientos definidos; de ser así, se incluía la UGM en dicho asentamiento.

Las UGM que no colindaban con ninguno de los asentamientos ya definidos se analizaron a fin de identificar si se trataba de un posible nuevo asentamiento. Para ello, se utilizó como criterio que la UGM tuviera cinco o más viviendas y que contara con al menos un 25% de viviendas cuya tenencia fuera en precario.

Cuando se filtraron las UGM con dichos criterios, se procedió a identificar aquellas que colindaban unas con otras. Si dos o más UGM colindaban, todo el conjunto se consideró un solo asentamiento. Si una UGM quedaba aislada pero cumplía con los criterios antes señalados, se consideró un asentamiento.

Mediante ese procedimiento se identificó un total de 58 posibles nuevos asentamientos, en los que al menos el 25% de las viviendas están en precario.

## **2. Ventajas y limitaciones de la identificación de asentamientos por UGM**

El ejercicio metodológico efectuado para identificar los asentamientos informales a partir de la cartografía digital, y por tanto de las UGM, tiene la ventaja de que permite realizar una mejor aproximación al dato de viviendas en precario, puesto que contempla todas las viviendas de la UGM y no solo aquellas en que en el censo se registró este tipo de tenencia.

Asimismo, disponer de una variable específica sobre asentamientos informales ofrece la posibilidad de conocer más sobre el mercado inmobiliario informal ya que, mediante el cruce con la variable censal sobre tenencia de la vivienda, se obtiene información de los diferentes tipos de tenencia dentro de un asentamiento, por ejemplo, viviendas propias, alquiladas, que se están pagando a plazos, entre otras. Esto no es posible si se analiza solo la categoría que brinda la boleta censal.

Además, al generar una capa cartográfica se pueden aprovechar todas las ventajas que ofrece la cartografía digital, como la identificación de ríos, poblados cercanos o centros de salud, entre otros, lo que permite analizar con una profundidad mucho mayor la realidad de estos asentamientos.

Finalmente, la variable sobre asentamientos informales posibilita analizar las características de las viviendas por asentamiento y no de manera general, como debe hacerse si solo se cuenta con la categoría “en precario” de la variable sobre tenencia de la vivienda.

Sin embargo, en la aplicación de esta metodología se enfrentó una limitación al identificar los asentamientos informales sobre la base de la información del MIVAH, debido a que los polígonos trazados por dicha institución en algunos casos no coincidían completamente con la delimitación de las UGM. Puesto que estas no se pueden dividir, en estos casos se consideraron UGM que solo estaban incluidas de manera parcial en un asentamiento. Es por eso que el dato final de viviendas en asentamientos informales puede incluir viviendas que no están dentro del asentamiento, pero que colindan con él.

Otra limitación que se debe tener presente es que la metodología aplicada al elaborar el estudio no fue validada en campo, por lo que los resultados podrían variar después de que se realice dicha validación.

## **C. Resultados**

La creación de la variable sobre asentamientos informales permitió obtener información y generar datos de las personas que residen en los 418 asentamientos identificados y de los hogares y viviendas ubicados en ellos. A continuación se presentan los principales resultados de manera descriptiva, con el objetivo de brindar ciertas luces para futuras investigaciones que se inicien a partir del uso de esta metodología.

## I. ¿Quiénes son?

### a) Características sociales y demográficas

Según la metodología planteada en este estudio, el 7% de la población del país reside en un asentamiento informal, lo que significa que 296.149 personas (de las cuales un 48,9% son hombres y un 51,0% mujeres) han debido buscar una solución de vivienda en un asentamiento creado al margen de la legalidad. El asentamiento más poblado es La Carpio, donde viven 19.035 personas, es decir, el 6,4% de la población que reside en asentamientos informales.

En el cuadro 1 se muestran algunos indicadores demográficos clave para el análisis de la estructura de esta población específica. Uno de tales indicadores es la distribución etaria que se observa en los asentamientos informales. En ellos, la población de 0 a 14 años representa el 30,3%, de modo que, en comparación con el valor nacional (24,8%), las personas en edades dependientes jóvenes tienen un peso mayor en estas zonas. Por otra parte, el grupo de 15 a 64 años es el 65,2% de la población en los asentamientos informales, mientras que el grupo de personas adultas mayores (de 65 años y más) es apenas el 4,5%. Al comparar esta distribución con los indicadores nacionales, se podría decir que los asentamientos informales presentan una estructura poblacional por edad similar a la que el país tenía en el año 2000<sup>4</sup>, en que el peso de la población joven era mayor que en la actualidad.

Cuadro 1  
**COSTA RICA: INDICADORES DEMOGRÁFICOS Y SOCIALES DEL PAÍS  
Y DE LOS ASENTAMIENTOS INFORMALES, 2011**

(En números y porcentajes)

Indicadores demográficos y sociales	País	Asentamientos informales
Población total	4 301 712	296 149
Hombres	2 106 063	144 855
Mujeres	2 195 649	151 294
Porcentaje de población de 0 a 14 años	24,8	30,3
Porcentaje de población de 15 a 64 años	67,9	65,2
Porcentaje de población de 65 años y más	7,2	4,5
Relación de dependencia demográfica <sup>a</sup>	47,2	53,4
Promedio de hijos o hijas por mujer <sup>b</sup>	2,3	2,5
Porcentaje de mujeres en edad fértil	55,2	55,6
Porcentaje de madres	70,0	73,5
Porcentaje de madres solteras	13,6	17,1
Porcentaje de adolescentes madres	4,3	6,9
Porcentaje de población con discapacidad	10,5	10,5
Porcentaje de población asegurada	85,5	79,2

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base del Censo de 2011.

<sup>a</sup> Número de personas en edades dependientes por cada 100 personas en edades productivas.

<sup>b</sup> Corresponde al promedio de hijos o hijas por mujer de 15 años y más.

<sup>4</sup> De acuerdo con la estructura por edades del año 2000, la población de 0 a 14 años representaba el 31,9% de la población nacional, la de 15 a 64 años el 62,5% y la de 65 años y más el 5,4%.

El análisis de los datos sobre los tres principales grupos de edad arroja como resultado una relación de dependencia demográfica del 53,4% en los asentamientos informales, lo que significa que hay 53 personas en edades dependientes por cada 100 personas en edades productivas, proporción mayor que el indicador nacional (47,2%).

La distribución etaria y la relación de dependencia demográfica van acompañadas por otro conjunto de indicadores que podrían evidenciar cierta vulnerabilidad social. Por ejemplo, el promedio de hijos por mujer en los asentamientos informales es de 2,5, mientras que a nivel nacional es de 2,3, lo que indica que la fecundidad en las mujeres que residen en estos asentamientos es mayor y similar a la que el país tenía en el año 2000. Además, indicadores como el porcentaje de madres (73,5%), el porcentaje de madres solteras (17,1%) y el porcentaje de adolescentes madres (6,9%) en los asentamientos informales son todos mayores que el promedio nacional. Esta situación pone en evidencia la necesidad de analizar los indicadores demográficos del país de manera diferenciada por área geográfica y nivel socioeconómico

Otros indicadores que permiten analizar la vulnerabilidad social también aumentan en la población que reside en los asentamientos informales. Por ejemplo, aunque el porcentaje de personas con discapacidad es similar al nacional (10,5%), hay asentamientos que presentan más de un 30% de población con al menos una discapacidad, como El Sitio en Los Chiles de Alajuela y Villa Bruselas en el Cantón Central de Puntarenas. A esta situación debe sumarse el hecho de que la población asegurada disminuye a un 79,2% en los asentamientos informales, mientras que el porcentaje nacional es de un 85,5%.

Portanto, los indicadores demográficos y sociales de los asentamientos informales, comparados con los indicadores del total del país, evidencian que esta población se encuentra en desventaja y vulnerabilidad social. Esto demuestra la importancia de realizar los análisis tomando en consideración a las diferentes subpoblaciones del país.

## **b) Migración extranjera**

El imaginario colectivo ha asociado a la población extranjera, principalmente nicaragüense, con los asentamientos informales. Sin embargo, cuando se analizan los datos del Censo de 2011 se observa que, si bien la proporción de inmigrantes respecto de la población que vive en estos asentamientos es más alta que respecto de la población nacional, no es cierto que la población residente en asentamientos informales sea mayoritariamente extranjera. El porcentaje de población extranjera que

vive en estos asentamientos es del 17,2% (frente al 9% en el total del país), lo que implica que el 82,8% de esta población es costarricense.

Si se analiza por país de origen de los inmigrantes, se comprueba que efectivamente Nicaragua aporta la mayor proporción (el 93,5% de los extranjeros que residen en asentamientos informales), seguido por Panamá, El Salvador y Colombia. Si se observan los datos de cada asentamiento, se aprecia que solo tres cuentan con una población mayoritariamente extranjera: Los Huevitos (62,3% de población extranjera), Triángulo de Solidaridad (61,0%) y Línea del Tren-Proyecto Cristal (53,6%).

Sin duda, la situación de la migración extranjera merece ser analizada con mayor profundidad, no solo centrándose en cuántos son los inmigrantes, sino también en sus condiciones de vida y en las razones por las que se trasladan a Costa Rica a residir en un asentamiento informal. Sobre este tema ya se han realizado estudios relevantes como el de la FLACSO (2004).

### c) Características educativas

La educación es una de las herramientas fundamentales para alcanzar condiciones de vida favorables, por lo que la carencia de acceso a ella se asocia con una mayor vulnerabilidad social.

Los datos analizados sobre la población que reside en asentamientos informales confirman que sus indicadores de educación son más negativos que los correspondientes al conjunto de la población del país (véase el cuadro 2).

Cuadro 2  
**COSTA RICA: INDICADORES DE EDUCACIÓN DEL PAÍS  
Y DE LOS ASENTAMIENTOS INFORMALES, 2011**

(En porcentajes y números de años)

Indicadores de educación	País	Asentamientos informales
Porcentaje de analfabetismo (población de 10 años y más)	2,4	3,0
Porcentaje de asistencia a la educación regular	67,2	62,9
Porcentaje de asistencia a la educación abierta <sup>a</sup>	2,9	3,2
Años de escolaridad media	8,7	7,4
Porcentaje de rezago escolar	23,6	31,4

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base del Censo de 2011.

<sup>a</sup> La educación abierta es la oferta disponible para la población joven o adulta que no tiene posibilidades de asistir al sistema regular. Incluye programas de alfabetización, educación general básica abierta, bachillerato por madurez y educación diversificada a distancia.

El porcentaje de analfabetismo de la población de 10 años y más de estos asentamientos es del 3,0%. Si bien es un porcentaje bajo, supera el que se registra en el país en su conjunto (2,4%), por lo que se deben analizar las características específicas de esa población que no sabe leer ni escribir, a fin de definir las acciones adecuadas para superar esa situación

En los asentamientos informales, el porcentaje de asistencia a la educación regular de la población de 5 a 24 años también es menor, en 4,3 puntos porcentuales, que el total nacional (alcanza un 62,9% en los asentamientos informales y un 67,2% en el país), lo que indica que en esas zonas hay menos población con acceso a la educación primaria y secundaria. Por eso se debe profundizar el estudio para determinar si la diferencia obedece a la carencia de centros educativos o a motivos económicos. Dicha diferencia se puede explicar también por el mayor porcentaje de rezago escolar entre las personas de 7 a 17 años con respecto al total nacional (un 31,4% en los asentamientos informales, frente a un 23,6% en el país).

Ante estos indicadores de analfabetismo, asistencia a la educación regular y rezago escolar, no es de extrañar que la escolaridad media de la población de 15 años y más también sea menor en los asentamientos informales, de solo 7,4 años, mientras que en el país en su conjunto es de 8,7 años.

Sobre la base de los indicadores analizados se puede concluir que la población que reside en asentamientos informales tiene menos acceso a la educación, lo que aunado a otros indicadores negativos, como el porcentaje de adolescentes madres y de madres solteras, por ejemplo, sitúa a esta población en una posición de vulnerabilidad social.

#### **d) Características del empleo**

Otro factor fundamental del análisis de las condiciones de vida de las personas es el empleo, aspecto en que, en términos generales, los asentamientos informales se encuentran en una situación similar a la del resto del país.

No obstante, la tasa de desempleo abierto muestra condiciones más desfavorables para esta población. Según los datos del Censo de 2011, en Costa Rica en su conjunto esta tasa es del 3,4% de la población de 15 años y más, mientras que en los asentamientos informales aumenta al 4,9% (véase el cuadro 3). En los demás indicadores de empleo, por ejemplo, tasa neta de participación, tasa de ocupación y porcentaje de población fuera de la fuerza de trabajo, los datos de estos asentamientos son bastante similares a los nacionales.

Sin embargo, el tema del empleo en los asentamientos informales debe ser analizado con mayor profundidad en futuras investigaciones debido a que, si bien los indicadores no son tan desfavorables en este aspecto, se debe estudiar la calidad y la formalidad de esos empleos, así como los tipos de ocupaciones y actividades económicas en que se desempeñan las personas.

Cuadro 3  
**COSTA RICA: INDICADORES DE EMPLEO DEL PAÍS  
 Y DE LOS ASENTAMIENTOS INFORMALES, 2011**

(En números de personas y porcentajes)

Indicadores de empleo	País	Asentamientos informales
Población ocupada de 15 años y más	1 670 632	104 281
Población desempleada de 15 años y más	58 838	5 390
Tasa neta de participación	53,5	53,1
Tasa de ocupación	51,7	50,5
Desempleo abierto	3,4	4,9
Porcentaje de población fuera de la fuerza de trabajo	46,5	46,9

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base del Censo de 2011.

## 2. ¿Cómo viven?

### a) Conformación de los hogares

Los hogares ubicados en asentamientos informales se caracterizan principalmente por ser más grandes que los hogares del país en su conjunto: el promedio de ocupantes por hogar es de 3,8 personas en los asentamientos informales, mientras que en todo el país es de 3,5 personas.

Además, el porcentaje de hogares extensos en los asentamientos informales (22,7%) supera en 3,3 puntos porcentuales el porcentaje de estos hogares en todo el país (19,4%). Los hogares extensos son aquellos donde, además del núcleo familiar (compuesto por el jefe o jefa de hogar, su cónyuge y los hijos e hijas), residen otros parientes tales como la madre o el padre (del jefe o jefa de hogar), tíos o tías, primos o primas, entre otros.

Cuadro 4  
**COSTA RICA: INDICADORES DE HOGAR DEL PAÍS  
 Y DE LOS ASENTAMIENTOS INFORMALES, 2011**

(En porcentajes y números de personas)

Indicadores de hogar	País	Asentamientos informales
Total de hogares	1 236 981	78 304
Porcentaje de hogares con jefatura femenina	29,1	32,0
Porcentaje de hogares con jefatura masculina	63,6	62,2
Porcentaje de hogares con jefatura compartida	7,3	5,9
Promedio de ocupantes por hogar	3,5	3,8
Porcentaje de hogares nucleares	66,3	64,4
Porcentaje de hogares extensos	19,4	22,7
Porcentaje de hogares compuestos	2,3	3,2
Porcentaje de otros hogares	12,1	9,7

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base del Censo de 2011.

Destaca el hecho de que en los asentamientos informales, el porcentaje de hogares de tipo más tradicional, como el nuclear, es menor que en el país en su conjunto. Esto indica que las condiciones de vida presentes en estas zonas originan formas de convivencia familiar posiblemente más complejas, por ejemplo, hogares extensos y compuestos, o bien hogares donde existe una mayor presencia de jefaturas femeninas (estos representan un 32,0% en los asentamientos informales, frente a un 29,1% en el total del país).

Esta situación fue analizada por Barquero y Trejos (2004), quienes, sobre la base de los datos de diferentes encuestas de hogares y propósitos múltiples, demostraron que los hogares pobres y en condiciones de vulnerabilidad de Costa Rica se caracterizan por ser de gran tamaño, lo que coincide con tipos de hogares que tienen más miembros, como los extensos y los compuestos.

## b) Características de las viviendas y el acceso a servicios básicos

Como es de esperar, las condiciones de las viviendas en los asentamientos informales son más desfavorables que en el resto del país (véase el cuadro 5).

Cuadro 5  
**COSTA RICA: INDICADORES DE VIVIENDA DEL PAÍS  
Y DE LOS ASENTAMIENTOS INFORMALES, 2011**  
(En números y porcentajes)

Indicadores de vivienda	País	Asentamientos informales
Total de viviendas individuales ocupadas	1 211 964	76 057
Porcentaje de tugurios	0,6	5,4
Porcentaje de viviendas propias pagadas	58,9	50,4
Porcentaje de viviendas en precario	1,3	18,2
Porcentaje de viviendas alquiladas	20,2	18,0
Porcentaje de viviendas con hacinamiento según dormitorios	5,2	13,4
Porcentaje de viviendas con agua de acueducto	93,1	94,0
Porcentaje de viviendas con servicio sanitario de salida directa	0,9	5,5
Porcentaje de viviendas con servicio sanitario de pozo negro o letrina	3,0	5,0
Porcentaje de viviendas que no tienen servicio sanitario	0,4	1,0
Porcentaje de viviendas con electricidad	98,9	98,8
Porcentaje de viviendas en mal estado	8,2	18,0

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base del Censo de 2011.

A nivel nacional, según el Censo de 2011, solo el 8,2% de las viviendas se encuentran en mal estado, mientras que en los asentamientos informales la proporción aumenta al 18,0%. Por su parte, las viviendas en buen estado en estos asentamientos apenas llegan al 42,3%, en tanto

que en el total del país suman el 63,7%. El restante 39,6% corresponde a viviendas en regular estado.

Esta información es consistente con el porcentaje de viviendas de tipo tugurio, que en los asentamientos informales llega a un 5,4%, mientras que en todo el país es apenas un 0,6% y con el porcentaje de viviendas en condición de hacinamiento según dormitorios<sup>5</sup>, que en esos asentamientos es del 13,4% (frente a un 5,2% a nivel nacional).

Además, del total de viviendas individuales ocupadas en asentamientos informales, poco más de la mitad (50,4%) fueron consideradas por el informante en el censo como propias totalmente pagadas, un 18,0% están alquiladas y solo un 18,2% fueron declaradas en precario. Estos datos pueden contribuir a aclarar la situación del mercado inmobiliario informal que se origina en estos asentamientos, puesto que, por su ubicación geográfica, podría considerarse que la mayoría de las viviendas situadas en los asentamientos informales se encuentran en estado de ilegalidad o en precario, y no solo el porcentaje que se declara en el censo.

En lo que respecta al acceso a servicios, en general el acceso a agua por acueducto y a electricidad presenta porcentajes muy similares a los del resto del país. Sin embargo, cuando se analizan los asentamientos de forma individual se observa que existen 23 asentamientos donde menos del 10% de las viviendas tienen acceso a agua por acueducto y que, de ese total, 17 no cuentan con este servicio en absoluto. Además, hay seis asentamientos donde menos del 30% de las viviendas disponen de electricidad.

El tipo de servicio sanitario es otro indicador que permite conocer las condiciones de salubridad en que se encuentran las viviendas. En general, los asentamientos informales presentan porcentajes más altos de los tipos de conexión menos recomendados, como el servicio sanitario con salida directa (un 5,5% en los asentamientos, frente a un 0,9% en todo el país) y de pozo negro o letrina (un 5,0% en los asentamientos, frente a un 3,0% en todo el país).

Por lo tanto, se observa que en términos generales los principales problemas radican en la calidad de la vivienda, en su estado y en las condiciones de hacinamiento en que residen las personas. Sin embargo, si se consideran los datos específicos de cada asentamiento, se aprecia que los problemas de acceso a servicios básicos se tornan aún más graves, por lo que es necesario realizar un análisis individual de las características específicas de cada asentamiento

<sup>5</sup> Una vivienda está hacinada según dormitorios cuando hay más de tres personas por dormitorio.

### c) Necesidades básicas insatisfechas

El método de necesidades básicas insatisfechas (NBI) permite realizar una aproximación al dato de hogares en condiciones de pobreza sin utilizar la variable de ingreso, que no se indaga en los censos nacionales.

Con esta metodología se identifican cuatro tipos de carencias, de acceso a albergue digno, de acceso a una vida saludable, de acceso al conocimiento y de acceso a otros bienes y servicios. Se consideran hogares en pobreza aquellos que tienen al menos una de esas necesidades básicas insatisfechas.

En todo el país, el porcentaje de hogares con al menos una carencia es del 24,6%, mientras que en los asentamientos informales llega al 43,3%, lo que quiere decir que casi la mitad de los hogares situados en estos asentamientos se encuentran en condiciones de pobreza.

La carencia que presenta mayor incidencia es la de acceso a albergue digno, que alcanza al 26,4% de los hogares ubicados en asentamientos informales, seguida de la carencia de acceso a una vida saludable (13,2%), la carencia de acceso al conocimiento (o a la educación) (12,7%) y la carencia de acceso a otros bienes y servicios (11,1%) (véase el cuadro 6).

Cuadro 6  
**COSTA RICA: INDICADORES DE NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS (NBI) DEL PAÍS Y DE LOS ASENTAMIENTOS INFORMALES, 2011**

(En porcentajes)

Indicadores de NBI	País	Asentamientos informales
Porcentaje de hogares con al menos una NBI	24,6	43,3
Porcentaje de hogares con una carencia	18,8	27,3
Porcentaje de hogares con dos carencias	5,8	16,0
Porcentaje de hogares con carencia de acceso a albergue digno	9,3	26,4
Porcentaje de hogares con carencia de acceso a una vida saludable	6,2	13,2
Porcentaje de hogares con carencia de acceso al conocimiento	8,3	12,7
Porcentaje de hogares con carencia de acceso a otros bienes y servicios	7,8	11,1

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base del Censo de 2011.

No obstante, destaca el hecho de que más de la mitad de los hogares en asentamientos informales no presente ninguna carencia, teniendo en cuenta que por lo general se asocia el residir en un asentamiento de este tipo con la condición de pobreza. Estas dos situaciones no siempre coinciden, ya que, como se ha resaltado antes, la condición de informalidad del asentamiento corresponde a la legalidad del terreno en que se construyó la vivienda y no necesariamente a sus condiciones de vida. De todas formas, como lo han demostrado los datos, en los asentamientos informales claramente hay mayores condiciones de vulnerabilidad, más aún si se analiza en forma individual cada asentamiento.

## **D. Uso práctico de la metodología: priorización de zonas en condición de pobreza**

La metodología para la identificación de asentamientos informales ha permitido que las instituciones gubernamentales dedicadas a la atención de la pobreza dispongan de una herramienta que les permita priorizar zonas donde se deben implementar los programas y proyectos dirigidos a mejorar las condiciones de vida de las personas.

Un caso concreto de esa aplicación fue un ejercicio realizado para el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), entidad encargada de resolver el problema de la pobreza extrema en el país a través de diferentes programas que inciden directamente en la población que se encuentra en esa situación.

El IMAS cuenta con un Sistema de Información de la Población Objetivo (SIPO), que constituye una base de datos que permite identificar a aquellas familias o personas que podrían ser beneficiarias de algún programa de la institución. Este sistema se alimenta de la Ficha de Información Social (FIS), que se aplica sobre la base de tres criterios (Viquez, 2005):

- Por demanda: cuando la persona llega a la institución a solicitar algún beneficio.
- Por barridos: se definen comunidades, barriadas o zonas geográficas con evidente concentración de pobreza, en las que se aplica la FIS a todas las viviendas de la localidad.
- Por referencia o búsqueda directa: sobre la base de una preselección por pertenencia a un determinado grupo vulnerable.

En el caso de los llamados barridos, el IMAS preselecciona las áreas a partir de información de distintas fuentes: “a) experiencia y conocimiento de terreno de las Gerencias Regionales del IMAS; b) datos empíricos de los Censos Nacionales, Encuestas de Hogares y otras fuentes estadísticas oficiales; c) calificación según Índice de Desarrollo Humano, que anualmente actualiza el Ministerio de Planificación Nacional” (Viquez, 2005, pág. 16).

No obstante, los criterios no eran siempre homogéneos y en ciertas ocasiones podían ser subjetivos. Ante esto, en 2013 el IMAS solicitó la asesoría del INEC para ubicar zonas de atención prioritaria en materia de pobreza y de esa forma dirigir sus esfuerzos de una manera más eficiente

Para realizar esa priorización, se utilizó como fuente de información la cartografía digital del INEC y la base de datos del Censo de 2011, en

particular la variable creada de asentamientos informales, la de necesidades básicas insatisfechas y una variable creada para generar una estimación del ingreso por hogar.

Se consideraron en primer lugar aquellos asentamientos donde hubiera al menos una persona con tres o más necesidades básicas insatisfechas. Con ese criterio, los asentamientos se redujeron a 297 prioritarios. Posteriormente, sobre la base de esa selección se definieron, utilizando un análisis de conglomerados, cuatro grupos de priorización, como se muestra en el cuadro 7.

Cuadro 7  
**PRIORIZACIÓN DE ASENTAMIENTOS INFORMALES**

Nivel de prioridad	Rango	Cantidad de asentamientos	Total de hogares	Total de personas	Porcentaje de la población
1	45,71	9	55	282	1,9
2	27,87	28	564	2 851	19,5
3	13,67	54	790	4 216	28,8
4	3,48	206	1 470	7 277	49,8
<b>Total</b>		<b>297</b>	<b>2 879</b>	<b>14 626</b>	<b>100,0</b>

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de presentación para el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) con información del Censo de 2011.

Al analizar los grupos, se recomendó realizar un barrido en los niveles 1, 2 y 3, así como efectuar una nueva priorización en el nivel 4, que fue el que concentró una mayor cantidad de asentamientos informales.

Para priorizar dentro del grupo 4, se propuso realizar un estudio utilizando el ingreso medio de cada asentamiento y, mediante un segundo análisis de conglomerados, crear cuatro nuevos niveles de prioridad en ese grupo. En ese nivel, al tratarse de una desagregación geográfica menor, se pueden efectuar recorridos por UGM, enfocándose en aquellas que presentan mayores porcentajes de necesidades básicas insatisfechas.

En el cuadro 8 se muestra un ejemplo de cómo se puede realizar la priorización a nivel de UGM en un asentamiento que ya fue seleccionado en el nivel 4 de la primera priorización efectuada. En este caso, las UGM 006 y 007 son las que deberían intervenir primero, pues en ellas todos los hogares tienen al menos una carencia. Sin embargo, las UGM 005, 008, 009 y 010 también deben ser tomadas en consideración, pues allí el porcentaje de los hogares que no presentan ninguna carencia es menor que el 50%.

Si bien el IMAS aún no ha implementado esta priorización, se pudo demostrar que el análisis realizado utilizando la información de asentamientos informales es útil para que las instituciones enfoquen sus esfuerzos en las zonas geográficas donde realmente se requieren

Cuadro 8  
**EJEMPLO DE PRIORIZACIÓN A NIVEL DE UNIDADES  
 GEOESTADÍSTICAS MÍNIMAS (UGM)**

Distrito	Asentamiento	UGM <sup>a</sup>	Porcentaje de hogares sin carencias
		001	71,1
		002	65,6
		003	79,4
		004	59,0
Hospital	11 de Abril - El Pochote	005	35,8
		006	0,0
		007	0,0
		008	15,2
		009	27,0
		010	14,6

**Fuente:** Elaboración, propia sobre la base de presentación para el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) con información del Censo de 2011.

<sup>a</sup> Los códigos de las UGM fueron modificados para mantener la confidencialidad de la información.

## E. Actualización del estudio y validación en campo

En 2012, la fundación Techo Costa Rica inició la planificación del Catastro Nacional de Asentamientos en Condición de Pobreza, dirigido a identificar y describir la realidad de los asentamientos en condiciones de pobreza del país.

A partir de esta iniciativa se estableció una alianza entre Techo y el INEC con el objetivo de sumar esfuerzos para apoyar la elaboración del catastro y, a la vez, validar en campo la información sobre los asentamientos informales identificados con la metodología descrita

La fundación Techo implementó el catastro durante 2013, recorriendo todo el país e identificando lo que ellos denominaron asentamientos en pobreza. Dentro del recorrido se incluyeron los 418 asentamientos identificados por el INEC y se logró validar en cada caso si se trataba o no de un asentamiento informal e, incluso, si podría tratarse más bien de varios asentamientos que habían sido contabilizados como uno solo.

En este Catastro Nacional de Asentamientos en Condición de Pobreza se aplicó un cuestionario a nivel comunal a tres líderes de cada asentamiento visitado, mediante el cual se indagó respecto de ciertas características de la conformación y establecimiento de la comunidad, el acceso a servicios y la presencia de organizaciones y ayudas gubernamentales, entre otros aspectos de suma importancia para el análisis de la realidad de estas poblaciones.

Asimismo, se georreferenciaron los polígonos y los principales puntos de referencia de cada asentamiento, lo que permitió al INEC realizar

el mismo ejercicio que se hizo con la base de datos del MIVAH y actualizar los asentamientos que se identificaron en 2011. Estos polígonos están siendo verificados y está previsto efectuar la actualización durante 2014.

Este ejercicio hará posible unir las tres bases de datos, del INEC, del MIVAH y de Techo, para conformar un registro cada vez más exacto de los asentamientos informales del país, de modo que sea un insumo que incida en la elaboración de políticas públicas dirigidas a las poblaciones que residen en estos lugares.

## **F. Conclusiones**

La información sobre las características de las personas que residen en asentamientos informales y sus condiciones de vida es escasa en el país. Si bien el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos ha hecho esfuerzos significativos por disponer de una base de datos en que se contabilice cuántos asentamientos hay en el país y se registren ciertas características de estos, no ha sido posible tener datos sistematizados y comparables sobre las personas que viven en ellos ni sobre sus hogares.

Con la metodología propuesta en este estudio, utilizando las ventajas que ofrece la cartografía digital, los datos del Censo de 2011 y el marco de asentamientos identificado por el MIVAH, se logró identificar 418 asentamientos informales en el país y, además, calcular diferentes indicadores demográficos, sociales, económicos y de vivienda de cada uno de ellos.

Los indicadores presentados en este documento son solo una muestra de lo que se puede generar por medio de esta metodología, puesto que, al haberse incluido una variable para la identificación de asentamientos informales en la base de datos censal, las posibilidades de análisis son muy amplias. Por tanto, el objetivo de presentar los datos de manera descriptiva es brindar insumos para futuras investigaciones al respecto.

Los indicadores sobre la población que reside en asentamientos informales demuestran que se trata de hogares que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad pues, en comparación con el conjunto del país, sus habitantes tienen menor acceso a la educación y existen mayores porcentajes de madres solteras y de adolescentes madres, así como indicadores negativos en materia de vivienda.

No obstante, los datos también demostraron la relevancia de realizar análisis diferenciados de cada asentamiento, pues presentan realidades distintas, en que los indicadores varían considerablemente de un asentamiento a otro.

Es importante tomar en consideración que el concepto de asentamiento informal se refiere a la legalidad de las propiedades situadas en esas áreas y no a aspectos físicos de las viviendas o a características específicas de la población. Por ello, existen asentamientos que no presentan características completamente negativas, como se podría esperar, sino que incluyen hogares que, por diferentes razones, como la antigüedad o la intervención de organizaciones, han visto mejoradas sus condiciones de vida, pero aún viven en la informalidad.

Esto se podrá verificar y actualizar a partir del Catastro Nacional de Asentamientos en Condición de Pobreza realizado por la fundación Techo, con la participación del INEC, con el fin de llegar a crear una base de datos cada vez más completa de los asentamientos informales del país.

Por último, se recomienda a las instituciones que trabajan en materia de vivienda y análisis de asentamientos humanos seguir integrando esfuerzos para mejorar la toma de información, así como para ampliar los análisis al respecto, de manera que contribuyan a generar políticas públicas que incidan de manera efectiva en el mejoramiento de las condiciones habitacionales de los hogares que realmente lo necesitan.

## Bibliografía

- Barquero, J. y J. Trejos (2004), “Tipos de hogar, ciclo de vida familiar y pobreza en Costa Rica, 1987-2004”, Población y Salud en Mesoamérica. *Revista electrónica del Centro Centroamericano de Población de la Universidad de Costa Rica*, vol. 2, N° 1, julio-diciembre [en línea] <http://www.ccp.ucr.ac.cr/revista/volumenes/2/2-1/2-1-4/index.htm>.
- Candia, D. (2005), “Metas del Milenio y tugurios: una metodología utilizando datos censales”, *serie Población y Desarrollo*, N° 63 (LC/L.2456-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CELADE-División de Población de la CEPAL (Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía-División de Población) (2007), “Potencialidades y aplicaciones de los datos censales: una contribución a la explotación del Censo de Población y Vivienda de Nicaragua 2005 2005”, *serie Manuales*, N° 56 (LC/L.2786-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA).
- Clichevsky, N. (2000), “Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación”, *serie Medio Ambiente y Desarrollo*, N° 28 (LC/L.1430-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cravino, M. (2008), “Relaciones entre el mercado inmobiliario informal y las redes sociales en asentamientos informales del área metropolitana de Buenos Aires”, *Territorios*, N° 18-19, Bogotá, Universidad de los Andes.
- Echeverría, A. y M. Chourio (2000), “La dinámica barrial y el sector inmobiliario informal en Maracaibo: Apuntes para la reflexión”, vol. 9, N° 004, Caracas, Asociación Venezolana de Sociología, octubre-diciembre.

- FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales) (2004) *Diagnóstico para la inmigración nicaragüense en seis asentamientos del Área Metropolitana de San José*, San José, Fundación Promotora de Vivienda (FUPROVI).
- Gutiérrez, J. y otros (1991), "Políticas de Vivienda: conceptualización, análisis y perspectivas. Tesis para optar por el título de Licenciados en Ciencias Políticas", San José, Universidad de Costa Rica.
- INEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos) (2012), *X Censo Nacional de Población y VI de Vivienda: Resultados generales*, San José.
- MIVAH (Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos) (2011), *Compendio Estadístico de Vivienda 2011* [en línea] [http://www.mivah.go.cr/Biblioteca\\_Estadisticas.shtml](http://www.mivah.go.cr/Biblioteca_Estadisticas.shtml).
- \_\_\_\_\_(s/f), "Perfiles y listado de prec rios" [en línea] <http://www.mivah.go.cr>.
- Mora, M. y F. Solano (1993), *Nuevas tendencias del desarrollo urbano en Costa Rica: El caso del Área Metropolitana de San José*, San José, Editorial ALMA MATER.
- ONU-Hábitat (Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos) (2012), *Estado de las Ciudades de América Latina y el Caribe. Rumbo a una nueva transición urbana*, Nairobi.
- \_\_\_\_\_(2003), *Guía para el monitoreo de la Meta 11. Progreso en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, Nairobi, mayo.
- Programa Estado de la Nación (2003), *Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. Aporte Especial: Segregación Residencial Económica en el Gran Área Metropolitana de Costa Rica*, San José, Consejo Nacional de Rectores (CONARE).
- Viquez, R. (2005), "Sistema de Identificación de la Población Objetivo: SIPO en Costa Rica", *serie Documentos de Discusión sobre la Protección Social*, N° 0530, San José.