

DOCUMENTOS DE PROYECTOS

Recomendaciones para los censos de población y vivienda en América Latina

Revisión 2020



NACIONES UNIDAS

CEPAL



Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



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

 www.cepal.org/es/publications

 www.cepal.org/apps

Documentos de Proyectos

Recomendaciones para los censos de población y vivienda en América Latina

Revisión 2020



Este documento fue elaborado por el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y constituye una actualización del documento "Recomendaciones para los censos de la década de 2010 en América Latina", que la CEPAL publicó en 2011. La coordinación y supervisión técnica estuvo a cargo de Fabiana Del Popolo, Jefa del Área de Análisis Demográfico e Información en Población del CELADE. La compilación de las recomendaciones estuvo a cargo de Carolina Cavada, Consultora de la misma División, quien preparó esta actualización contando con insumos proporcionados por Guiomar Bay, Helena Cruz, Fabiana Del Popolo, Daniela González, Jorge Martínez, Jorge Rodríguez y Alejandra Silva, y con la colaboración de Héctor Uribe. Para la elaboración del documento se contó con el apoyo del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), en el marco de las actividades del plan de trabajo CEPAL/UNFPA 2020-2021.

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

Publicación de las Naciones Unidas
LC/TS.2021/150
Distribución: L
Copyright © Naciones Unidas, 2021
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.21-0743

Esta publicación debe citarse como: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Recomendaciones para los censos de población y vivienda en América Latina. Revisión 2020", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/150), Santiago, 2021.

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

Índice

Resumen	5
Introducción	7
I. Recomendaciones generales sobre aspectos temáticos	11
II. Aspectos cartográficos y geográficos en la planificación censal.....	15
A. Antecedentes.....	15
B. Recomendaciones	17
III. El enfoque de género	23
A. Antecedentes.....	23
B. Recomendaciones generales	24
C. Recomendaciones específicas	25
IV. El enfoque étnico: pueblos indígenas y afrodescendientes	29
A. Antecedentes.....	29
B. Recomendaciones generales	30
C. Recomendaciones específicas	31
V. Características de las viviendas: materialidad, disponibilidad de bienes y servicios	35
A. Características de la vivienda y del entorno	36
1. Antecedentes	36
2. Recomendaciones generales	37
3. Recomendaciones específicas.....	38
B. Disponibilidad de bienes y servicios	40
1. Antecedentes	40
2. Recomendaciones generales	41
3. Recomendaciones específicas.....	41
VI. El hogar y la familia.....	43
A. Antecedentes.....	43
B. Recomendaciones generales	44
C. Recomendaciones específicas	45

VII. Características de las personas.....	47
A. Antecedentes.....	47
B. Componentes de la dinámica demográfica.....	48
1. La medición del sexo y la edad.....	48
2. La medición de fecundidad y de mortalidad.....	49
3. La medición de la migración.....	55
C. La identificación de pueblos indígenas y afrodescendientes.....	64
1. Antecedentes.....	64
2. Recomendaciones generales.....	66
3. Recomendaciones específicas.....	66
D. Características educacionales.....	68
1. Antecedentes.....	68
2. Recomendaciones generales.....	69
3. Recomendaciones específicas.....	69
E. Discapacidad.....	72
1. Antecedentes.....	72
2. Recomendaciones generales.....	74
3. Recomendaciones específicas.....	74
F. Características económicas.....	76
1. Antecedentes.....	76
2. Recomendaciones generales.....	79
3. Recomendaciones específicas.....	80
G. Movilidad cotidiana.....	83
1. Antecedentes.....	83
2. Recomendaciones generales.....	84
3. Recomendaciones específicas.....	85
H. La medición de la protección y la seguridad social.....	86
1. Antecedentes.....	86
2. Recomendaciones generales.....	87
3. Recomendaciones específicas.....	87
I. Uso de tecnologías de la información y comunicaciones.....	88
1. Antecedentes.....	88
2. Recomendaciones generales.....	89
3. Recomendaciones específicas.....	90
J. Idiomas.....	90
1. Antecedentes.....	90
2. Recomendaciones generales.....	91
3. Recomendaciones específicas.....	91
Bibliografía.....	93

Resumen

El presente documento expone la actualización metodológica y conceptual del documento “Recomendaciones para los censos de la década de 2010 en América Latina”¹, publicado en 2011 por el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Sobre la base del documento anterior para esta actualización, el CELADE ha revisado y considerado las recomendaciones abordadas en las tres siguientes fuentes: a) *Principles and Recommendations for Population and Housing Censuses, Revision 3* de Naciones Unidas en 2017²; b) el debate y consensos producidos durante el Seminario “Aspectos conceptuales de los censos de población y vivienda: desafíos para la definición de contenidos incluyentes en la ronda 2020”, realizado en Santiago de Chile en 2018 y compilados en el libro del mismo nombre³; y, c) la experiencia, conocimiento y resultados del permanente diálogo intrarregional realizado a través de diferentes instancias de discusión, asistencias técnicas y participación en diversos seminarios-talleres, realizados en la última década donde se abordaron los aspectos más relevantes para el desarrollo del cuestionario censal.

Los satisfactorios resultados y el fructífero trabajo de coordinación —realizado entre el CELADE, el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y el Grupo de Trabajo sobre Censos de la Conferencia Estadística de las Américas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (GTC-CEA-CEPAL)—, permiten presentar este documento de consulta a los diversos institutos nacionales de estadística de la región y a los organismos involucrados en la planificación de censos, con el propósito último de fortalecer sus capacidades para el desarrollo de la temática censal ante la ronda de censos del decenio 2020.

La selección de recomendaciones actualizadas, que se presentan aquí, está organizada en siete partes, todas concebidas según la temática censal que se debería abordar en un cuestionario para efectuar un censo de población y vivienda en América Latina, según los desafíos de medición que impone la presente década, el Consenso de Montevideo, la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

¹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “Recomendaciones para los censos de la década de 2010 en América Latina”, serie Manuales, N°72 (LC/L.3364), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2011

² United Nations, *Principles and Recommendations for Population and Housing Censuses, Revision 3*, 2017 ST/ESA/STAT/SER.M/67/Rev.3, Sales No. E.15.XVII.10.

³ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “Aspectos conceptuales de los censos de población y vivienda: desafíos para la definición de contenidos incluyentes en la ronda 2020”, serie Seminarios y Conferencias, N° 94 (LC/TS.2019/67), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2019.

En los primeros capítulos, se incluye, por una parte, una serie de Recomendaciones generales al momento de comenzar a desarrollar un nuevo cuestionario censal; por otra, una mirada a los aspectos cartográficos y geográficos y, por último, el enfoque étnico y de género que se debe considerar, transversalmente, durante todo el proceso censal y, especialmente, en el diseño del cuestionario mismo. En los capítulos siguientes, se abordan recomendaciones para los módulos sobre viviendas y hogares, incluyendo sus características, el acceso a bienes, servicios y equipamiento, junto a las mediciones de hogar y familia. Finalmente, se proponen recomendaciones para las características y análisis de las personas, en sus diferentes dimensiones: fecundidad, mortalidad, etnicidad, migración, educación, discapacidad, actividad económica, movilidad cotidiana, protección y seguridad social, acceso a TIC e idiomas.

Introducción

El proceso de preparación de los censos, para la década de 2020, ha sido reforzado por el apoyo coordinado de varios organismos internacionales, regionales y subregionales, entre ellos, el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DESA) de Naciones Unidas. Además, los países de la región han sido parte integral y activa de esta coordinación, en virtud de su participación en la Conferencia Estadística de las Américas (CEA) de la CEPAL, en particular del Grupo de Trabajo sobre Censos (GTC).

Dicha acción conjunta, entre los organismos internacionales y los países de América Latina y el Caribe, ha permitido realizar una amplia gama de actividades de apoyo sistemático en la preparación, levantamiento y análisis de los censos, reuniendo actores nacionales relevantes en cada país para el desarrollo exitoso de la operación censal en todas sus fases, en diferentes ocasiones y contextos. Junto con la experiencia histórica y considerando el inicio de esta ronda, se destacan las asistencias técnicas brindadas por el CELADE, en coordinación con el UNFPA, a los censos de Chile (censo abreviado de 2017), de Colombia (2018), de Guatemala (2018) y del Perú (2017), la cooperación Sur-Sur entre institutos de estadística y el intercambio de experiencias en el marco de las asistencias técnicas y de las actividades del Grupo Censos de la CEA-CEPAL —en particular, de los países mencionados, más México y Brasil, entre otros, y la realización de tres reuniones regionales organizadas por el CELADE en coordinación con el UNFPA y otros actores—, en las que se abordaron las potencialidades de los censos para la generación de indicadores de la Agenda 2030 (2016), el uso de tecnologías (2017) y aspectos conceptuales y metodológicos en temática censal (2018), eventos para los cuales se dispone de sendas publicaciones⁴.

El propósito de todas estas actividades fue actualizar el estado del arte sobre cada uno de los contenidos tratados en los censos, a partir de la experiencia histórica y reciente en la región, en particular

⁴ Los enlaces a las reuniones, a través de los cuales se puede acceder a las presentaciones, son: "Los censos de la ronda 2020: potencialidades y desafíos frente a los Objetivos de Desarrollo Sostenible y al Consenso de Montevideo en el marco de la Agenda 2030" <https://www.cepal.org/es/eventos/censos-la-ronda-2020-potencialidades-limitaciones-frente-objetivos-desarrollo-sostenible-la>;"Experiencias, buenas prácticas y desafíos para los sistemas estadísticos nacionales de los países de América Latina frente a la ronda de censos de población y vivienda de 2020" <https://www.cepal.org/es/eventos/experiencias-buenas-practicas-desafios-sistemas-estadisticos-nacionales-paises-america>;"Aspectos conceptuales de los censos de población y vivienda: desafíos para la definición de contenidos incluyentes en la ronda 2020" <https://www.cepal.org/es/eventos/seminario-aspectos-conceptuales-censos-poblacion-vivienda-desafios-la-definicion-contenidos>. Por otra parte, las publicaciones resultantes de estos eventos pueden consultarse en: <https://www.cepal.org/es/areas-de-trabajo/poblacion-y-desarrollo>.

de los países de América Latina, para establecer las principales recomendaciones técnicas en torno a los aspectos conceptuales y operativos de los temas censales, asumiendo como base los principios y recomendaciones para censos de población y vivienda de Naciones Unidas (2017). Para ello, se contó con la amplia colaboración de los técnicos y profesionales de los institutos nacionales de estadística y de las agencias internacionales, que alimentan las publicaciones mencionadas. De esta manera, se pudo construir un panorama muy completo de las diversas aproximaciones utilizadas en los censos pasados, los recientes y, también, en los censos piloto preparatorios de la nueva ronda 2020.

De esta manera, en el presente trabajo se sistematizan las principales recomendaciones elaboradas por las y los especialistas del CELADE, contando con el apoyo del UNFPA y de los institutos nacionales de estadística a partir del proceso descrito. La selección de las recomendaciones actualizadas que aquí se desarrollan está organizada en siete capítulos, concebidos según la temática censal que se debería abordar en el cuestionario de un censo de población y vivienda en América Latina y el Caribe, en conformidad con los desafíos de medición que impone la década de 2020, el Consenso de Montevideo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030.

En los primeros capítulos, se incluye una serie de Recomendaciones generales al momento de comenzar el desarrollo del diseño de un nuevo cuestionario censal, el análisis de aspectos cartográficos y geográficos, junto a los enfoques étnico y de género, los que se deben tener presente de manera transversal durante todo el proceso censal y, especialmente, en el diseño del cuestionario. Los siguientes capítulos abordan recomendaciones para los módulos de vivienda y hogares, sus características, acceso a bienes, servicios y equipamiento, además de las mediciones de hogar y familia. Finalmente, se desarrollan recomendaciones para las características y análisis de las personas, en sus diferentes dimensiones: fecundidad, mortalidad, etnicidad, migración, educación, discapacidad, actividad económica, movilidad cotidiana, protección y seguridad social, acceso a TIC e idiomas.

Las recomendaciones y sugerencias se presentan en función de tres criterios. El primero de ellos alude a una recomendación explícita, que busca dar continuidad a un desarrollo conceptual o metodológico, tradicionalmente implementado en los censos de la región o bien, intenta explorar una nueva línea que responda a las numerosas demandas vigentes de información estadística que están recayendo sobre la fuente censal, a partir de las transformaciones socioeconómicas experimentadas en la región. En segundo término, se señalan aquellos aspectos en los cuales el CELADE no está en condiciones de hacer recomendaciones para aplicarse en futuros censos, pero cuya decisión final queda a criterio exclusivo de los países de la región, considerando los requerimientos que emanan de sus respectivas realidades nacionales. En este caso, las sugerencias apuntan a guiar las decisiones respecto de las precauciones que cada país debería adoptar si incorpora tal o cual concepto o metodología.

La jerarquía de prioridades, sugerida por las Naciones Unidas (2017) en sus recomendaciones para los censos, distingue entre temas centrales (*core topics*) y temas adicionales (*additional topics*)⁵. Los temas centrales o básicos son aquellos temas que han sido prioritarios en la mayoría de las recomendaciones en décadas anteriores, siendo de interés y valor común para los países y para la completa comparación de las estadísticas a nivel internacional. Los otros temas se refieren a los datos que deberían recopilarse para cumplir con requisitos adicionales de los usuarios nacionales. Sin perjuicio de ello, se agregan temas que son considerados básicos o centrales para la región, por ejemplo, la autoidentificación indígena y afrodescendiente, cuya recomendación significa, para CELADE, otorgarle prioridad. Igualmente, en los cuestionarios pueden incorporarse otros asuntos relevantes, de acuerdo con las características particulares de cada país o con ciertas prioridades gubernamentales.

Si bien, las recomendaciones que aquí se presentan son generales para todos los países de la región y se sustentan en el trabajo colectivo de años —compilado en los diferentes manuales y recomendaciones ya mencionados—, es necesario hacer un llamado de atención respecto a que no se espera que un país deba cumplir con el cien por ciento de la lista de temas centrales y adicionales, sino que pueda ponderar

⁵ Véase United Nations, 2017, párrafos 4.17 y 4.418.

sus necesidades y capacidades nacionales, considerando diversos factores, entre ellos: la disponibilidad de información a partir de otra(s) fuente(s), el desarrollo de su sistema estadístico nacional, las necesidades de los usuarios, la comparabilidad internacional, las competencias técnicas de los encuestadores, la sensibilidad cultural respecto de temas emergentes, el medio por el cual se va realizar el censo, ya sea papel, dispositivos móviles de captura (DMC) o autoempadronamiento web (eCenso), además de los recursos financieros indispensables para la realización del censo.

A. Algunas consideraciones relativas al diseño del cuestionario

En la actualidad, y dados los avances tecnológicos, el mayor acceso a ellos y, últimamente, el impacto de la pandemia por COVID 19, los países están cada vez más interesados en considerar formas de hacer el trabajo de campo con nuevas tecnologías, algo que implica un mayor uso de dispositivos electrónicos (DMC), auto-censos a través de la web (eCenso) y una disminución en el uso del papel y la digitación. Estos diferentes elementos—para realizar el empadronamiento, ya sea en papel -con digitación o lectura óptica versus DMC o mediante un aplicativo web—, tienen un impacto directo en el modo de formular las preguntas, sus saltos, filtros y categorías de respuesta; incluyendo sus propios sesgos y errores. Por esta razón, es de vital importancia que, al evaluar la temática censal que se incluirá en el próximo censo, dicho proceso se haga a la luz de la tecnología que se utilizará para su relevamiento, evitando, al mismo tiempo, perder de vista si será una combinación de plataformas o un método único⁶. Asimismo, es fundamental que en esta tarea se involucre al equipo de tecnología de la información (TI) desde la etapa misma de preparación del cuestionario.

El diseño integral del cuestionario—en cuanto al método de enumeración, el tipo de cuestionario, el soporte tecnológico, la redacción de las frases, el orden de las preguntas y categorías de respuesta, los saltos o filtros, los colores y las técnicas de procesamiento—, requiere la mayor atención, considerando los tiempos necesarios y distintos tipos de pruebas puesto que, cualquier imprecisión en su diseño que implique un cuestionario erróneo, no podrá ser subsanable en el trabajo de campo ni en el posterior procesamiento.

Por último, cabe mencionar que, si bien varios de los censos de los países latinoamericanos, correspondientes a la década de 2020, se encuentran en una fase adelantada de planificación—o de implementación, tal como México, país que ya realizó su trabajo de campo en 2020—, la gran mayoría de los países de la región se verá beneficiada por el proceso de estudio y debate de cada una de las temáticas desarrolladas aquí. Por esta razón, el texto que se propone no solo constituye un instrumento válido y estándar de consenso, el que sin duda será de gran utilidad para la exitosa implementación de los censos en la región para el presente decenio, sino que también será provechoso para futuros relevamientos.

⁶ Véase United Nations 2019, *Guidelines on the use of electronic data collection technologies in population and housing censuses*. Department of Economic and Social Affairs Statistics Division, New York, [en línea] <https://unstats.un.org/unsd/demographic/standmeth/handbooks/data-collection-census-201901.pdf>.

I. Recomendaciones generales sobre aspectos temáticos

La experiencia censal de los países de América Latina data desde la época de la colonia y en la historia moderna desde los años 1950. Esto indica que su importancia ha sido ampliamente aquilatada y valorada por los países, sus autoridades, el mundo de la academia y la sociedad civil. Sin embargo, el panorama regional no es muy alentador. Efectivamente, los países no siempre han logrado cumplir con una de las recomendaciones más importantes para la realización de los censos de población y vivienda: que se realicen con exactitud cada 10 años y, preferentemente, en años terminados en 0. Al mismo tiempo, si bien, se reconoce su valor, no siempre se ha logrado que se cumplan los arreglos institucionales necesarios para realizar los censos según esta recomendación, ni que se garantice la seguridad presupuestaria adecuada de todo el ciclo censal para dotar a los institutos de estadísticas de los recursos financieros y humanos necesarios que les permita llevar a buen término esta importante operación estadística. Lo anterior se refleja en el hecho que, del total de los 20 países que conforman la región, 17 de ellos realizaron su censo durante la década del 2010 y, solo seis lo hicieron exactamente en el 2010; en tanto, siete países lo hicieron entre 2011 y 2013, cuatro entre 2017 y 2018, observando, además, que seis países tuvieron un período intercensal superior (o muy superior) a los 10 años recomendados, habiendo incluso tres países que simplemente no hicieron ningún censo en la década de 2010.

A continuación, se describe una serie de Recomendaciones generales en relación con los aspectos temáticos de los censos de población y vivienda, los que abarcan la totalidad de los temas investigados y las preguntas incorporadas en las recomendaciones internacionales y regionales. En los capítulos siguientes se desarrollará cada una de las Recomendaciones específicas mencionadas aquí.

1. Concebir el censo como la columna vertebral del sistema de estadísticas sociales del país y, por tanto, dentro de un sistema integrado de fuentes de información estadística, en que las definiciones conceptuales utilizadas en el censo operan de marco ordenador de las estadísticas sociales del país, como mínimo, en los próximos 10 años.
2. Esta visión sistémica implica concebir que la información estadística, emanada del censo y de las estadísticas vitales debe resultar, efectivamente, complementaria entre sí y que, siempre, se deben utilizar fuentes o metodologías alternativas y novedosas (encuestas complementarias y de hogares) para profundizar los análisis sociodemográficos.

3. Sin distinguir la antigüedad de la pregunta, los equipos técnicos deben reflexionar siempre sobre el objetivo de la pregunta, por qué y para qué se integra una u otra pregunta en el cuestionario censal, cuál será su uso, verificar con los usuarios que todas las categorías de respuesta sigan siendo atingentes, completas y mutuamente excluyentes.
4. Implementar mecanismos participativos para la definición de los temas que se incluirán en el censo, como un mecanismo de mejora continua y legitimidad de la temática censal. Sin olvidar que la definición técnica —de cómo se debe preguntar, el orden de las preguntas y la decisión final, de su inclusión o no—, se tomará sobre la base de criterios técnico-estadísticos.
5. La redacción, diseño, diagramación, saltos y filtros del cuestionario censal dependerán de los instrumentos que se utilicen para el trabajo de campo. Si bien, la incorporación de medios electrónicos para la recolección de los datos —DMC o aplicativos webs—, brindan más libertad para la incorporación de nuevas dimensiones y/o categorías (así como para mejorar los filtros y permitir chequeos de consistencia), también tienen sus propias limitaciones, por lo que se debe pensar en el cuestionario teniendo siempre como base el soporte en que se realizará el operativo. De igual modo, no se debe considerar el cuestionario como si fuera independiente de la tecnología que se ha decidido utilizar, puesto que ello no permite un uso eficiente de las virtudes potenciales de cada instrumento y, finalmente, conducirá a errores de diseño que afectarán la calidad de la información censal.
6. Cuidar la cantidad de preguntas que se van a realizar, para no recargar el censo y afectar la calidad de la información, induciendo a error al informante por cansancio o por una mayor tasa de no-respuesta por deserción o búsqueda de una ruta más corta por parte del censista.
7. Implementar pruebas previas y suficientes con el fin de garantizar la confiabilidad y validez del dato relevado, sobre todo si se incorporan preguntas relativas a la medición de fenómenos complejos o cuando se introduce un tema por primera vez.
8. Incluir, en todas las pruebas piloto, el objetivo de evaluar el tiempo que tarda el empadronador en cada entrevista, dado que, al realizar preguntas con mayor nivel de detalle, todo el proceso censal demora más tiempo; además, se complica la capacitación de los empadronadores, ya que se debe explicar cada una de las variables incorporadas y sus categorías de respuesta. También, se ve afectada la duración de la recolección de información, pues, al incluirse más categorías, la respuesta demanda más tiempo.
9. Cuidar, en el diseño y diagramación, la visibilidad necesaria de los saltos y filtros para disminuir la omisión censal de determinados grupos de edad u otros subgrupos de la población.
10. Considerar, en el diseño del cuestionario, las preguntas o casillas que se utilizarán con fines de control operativo durante el levantamiento, además de considerar los mecanismos de transmisión y agregación, así como los indicadores que deben generar alertas tempranas sobre omisiones de grupos específicos de población o de relaciones anómalas de estados de ocupación de las viviendas, entre otros.
11. Establecer mecanismos necesarios para disminuir la omisión censal total y la que afecta a determinados grupos de edad u otros subgrupos de población, ya sea incorporando mayor capacitación, chequeos rápidos en el operativo y/o manteniendo una adecuada relación censista- supervisor.
12. Considerar siempre, en la estructura operativa, la figura del supervisor del censista en una cantidad y relación suficiente para que pueda ejercer su labor de aplicar los mecanismos de monitoreo y control de calidad durante el proceso de recolección. Esta recomendación es válida tanto para operativos en papel como con DMC. En el caso de los eCensos o autocensos web, es preciso definir, también, una estrategia de monitoreo y control que considere el equipo necesario de supervisión y los mecanismos alternativos que se van a implementar, ante cualquier problema que se detecte durante el levantamiento de datos.

13. Evitar al máximo el hecho de caer en la utilización de los supervisores como censistas de reemplazo, mermando sus funciones propias de supervisión, pues esto redundaría en una disminución de la calidad de los datos levantados, los cuales no pueden subsanarse posteriormente.
14. Se debe contar con un plan de difusión de la información censal, que facilite la reflexión sobre las preguntas que no deberían faltar en el censo, a fin de que la información recolectada sea útil para las políticas públicas, la información que se duplica o está altamente correlacionada sin aportar información adicional. En este sentido, se recomienda que, antes de cerrar el cuestionario censal, se haga el plan de análisis de los resultados, considerando la subutilización de la información que prevalece en la región.
15. Un tema que no se ha profundizado en la región se relaciona con los alcances del secreto estadístico y la protección de datos personales, algo que afecta a las bases de datos geoestadísticas. Al respecto, se debe considerar que, al hacer pública la base de datos censales, —la que contiene los atributos de las viviendas, los hogares y las personas, además de la ubicación geográfica, incluida su representación cartográfica—, se debe incluir siempre algún procedimiento para que los datos contengan un nivel suficiente de *innominación* o anonimización⁷ e indeterminación, evitando así la violación al secreto estadístico. En la experiencia internacional, existen diferentes formas para realizar este proceso, las que van desde el intercambio de datos, recodificación, cambio de valores por “no disponibles” hasta la entrega solo de una muestra parcial de la base de datos censal. Es importante notar que, en algunos países, estos requisitos de indeterminación dependen, en general, de la legislación vigente de cada país y del INE, en particular.
16. Por último, se debe evaluar siempre la calidad y cobertura de los resultados, ante el eventual subregistro que, muchas veces, afecta a los censos, tanto a nivel general como de las diferentes variables que lo componen.

⁷ Proceso de convertir los datos en una forma en que no se pueda identificar al individuo. En <https://biblioguias.cepal.org/c.php?g=495473&p=4961125#:~:text=La%20anonimizaci%C3%B3n%20es%20el%20proceso,se%20pueda%20identificar%20a%20individuos.>

II. Aspectos cartográficos y geográficos en la planificación censal

A. Antecedentes

Los censos de la década de 2020 se enfrentan a la creciente y urgente necesidad de entregar información estadística que sea robusta y oportuna para el diseño, implementación y seguimiento de las políticas post pandemia; además de todas las demandas habituales de información para políticas públicas y para el cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, junto a otros acuerdos internacionales, incluyendo todo lo que ello implica para los países de la región. Dicho contexto transforma tanto a los censos de población y vivienda como a su infraestructura estadística que los circunda, en uno de los principales insumos para la estimación de los indicadores a los niveles geográficos requeridos. Sin embargo, los números por sí solos no son relevantes sin una asociación a la "localización geográfica". Aquí es donde la geografía juega su papel vital. Ello responde a la pregunta "dónde" se localizan las personas con determinadas características según su edad, sexo, relación familiar, salud, condición económica o empleo y cualquier otra pregunta al respecto que pueda incluirse en el censo. La geoestadística, como ciencia que trabaja con localización geográfica combinada con estadísticas y determinadas características socioeconómicas, ofrece una visión importante sobre las condiciones, tendencias y distribución de la población a niveles desagregados. Cuando los datos del censo se combinan con la localización geográfica adquieren un mayor valor agregado para la toma de decisiones sobre la base de datos empíricos en territorios específicos.

Las Naciones Unidas lideran los esfuerzos globales para promover la importancia de los datos geoespaciales y la conformación de la Infraestructura de Datos Espaciales Nacionales (IDE) en los países. Para ello, la organización formó, en 2011, un Comité de Expertos en Gestión Global de Información Geoespacial (UN-GGIM)⁸ el que, actualmente, trabaja en el desarrollo de un Marco Integrado de Información Geoespacial (Integrated Geospatial Information Framework o IGIF), el cual proporcionará una base y una guía para desarrollar, integrar, fortalecer y maximizar la gestión de la información geoespacial y los recursos relacionados con censos en todos los países del mundo.

⁸ United Nations Committee of Experts on Global Geospatial Information Management, disponible en: <http://ggim.un.org/>.

Las experiencias nacionales en la región demuestran que el uso y la implementación de un Sistema de Información Geográfico (SIG), junto a una infraestructura de datos geográficos y las nuevas tecnologías geoespaciales⁹, es, sin excepción, beneficioso para la eficiencia, la cobertura y la calidad de un censo de población y vivienda. Tales iniciativas serán de bajo impacto si no se fortalece la infraestructura geoespacial y tecnológica en los Institutos Nacionales de Estadísticas (INE). Sin embargo, si el instituto no tiene la capacidad de conformar, mantener y potenciar una plataforma geoespacial dentro del organismo, se debe coordinar con otras agencias nacionales, como los Institutos Geográficos Nacionales (IGN) para trabajar y colaborar en conjunto en los operativos estadísticos nacionales. En este sentido, los INE tienen la responsabilidad de fortalecer tanto su plataforma geoespacial como su Sistema de Información Geográfico (SIG) para brindar soporte a todas las actividades estadísticas. Indistintamente, si sea el INE quien lidere el SIG u otra instancia nacional, se debe propiciar la coordinación con instituciones gubernamentales locales y nacionales para el desarrollo, completitud y explotación de la cartografía censal en sus diferentes usos, complementando el soporte a las actividades estadísticas, por ejemplo, en la producción de cartografía temática, la generación de análisis territoriales y el desarrollo de sistemas de consulta en línea.

Hoy, se hace urgente poner un mayor acento en la profesionalización de estas áreas y en la incorporación de tecnología, algo que nos permita transitar desde la cartografía tradicional hacia un Sistema de Información Geográfico (SIG), incorporando a la vez una infraestructura adecuada de datos geográficos. Dado que no existe una solución tecnológica única que posibilite la modernización de cada INE, se presenta un resumen completo de las brechas de los países en estas materias en el documento "Análisis de situación. Estado del arte sobre aspectos estratégicos de una cartografía institucional para censos y encuestas. Informe de resultados Sub Grupo Cartografía"¹⁰.

Los censos de población y vivienda en la región son, por excelencia, el operativo estadístico más intensivo en el uso de cartografía, puesto que se necesita información geoespacial precisa y oportuna para cada una de las fases del censo: tanto en el diseño estratégico, la planificación operativa y el trabajo de campo como en la recopilación de datos, el procesamiento y, más que nunca, en la diseminación y análisis de los resultados.

En la fase del diseño estratégico es donde se toman las decisiones iniciales para todas las etapas posteriores de un proyecto censal. La cartografía censal, en esta etapa, se utiliza como instrumento de apoyo al momento de hacer la planificación y el presupuesto.

A su vez, en la fase de planificación operativa se debe definir la cartografía censal y los productos que se usarán durante todo el operativo censal. Se debe presupuestar y estimar los costos y tiempos de cada producto cartográfico y del SIG que se utilizará en cada etapa. Dado que ciertos procesos son de larga envergadura, tanto en términos de recursos económicos y humanos como en tiempo, se recomienda firmemente que se defina con bastante anterioridad, antes de iniciar el proceso censal, el producto cartográfico que se requerirá y la forma en cómo se abordará la posterior actualización cartográfica, así como también aquellos cambios de tecnología y metodología que se deberán adoptar para alcanzar una cartografía censal digital actualizada y pertinente al censo.

En la etapa del operativo censal se debe considerar, principalmente, la cartografía censal como instrumento de apoyo, la cual puede presentarse en diferentes formatos y escalas, ya sea en papel, digital o en un SIG conformando una base geoestadística pre censal. Durante el censo, los mapas aseguran que los enumeradores puedan ubicarse en el terreno y que puedan identificar las viviendas que deben visitar. En esta etapa, también se preparan mapas para los supervisores, quienes apoyan las tareas de planificación y control, haciendo del SIG un dispositivo de evaluación de todo el operativo censal que permite determinar, regularmente, el grado de cobertura que se está obteniendo durante el desarrollo del

⁹ Las tecnologías geoespaciales se refieren a todos los medios utilizados para la edición, análisis y visualización de características, elementos y fenómenos que ocurren en el planeta. Incluyen, principalmente, tres tecnologías relacionadas con las características de mapeo en la superficie de la tierra: Detección remota (RS), Sistema de posicionamiento (GPS) y Sistema de Información Geográfica (SIG). Amor Laaribi y Linda Peters. SIG y el Censo 2020 (Ubicaciones Kindle 337-339). Esri Press. Versión Kindle.

¹⁰ CELADE, INE Chile, INE Uruguay, Conferencia Estadística de las Américas (CEA) de la Comisión Económica para América y el Caribe (CEPAL), (2019) "Análisis de situación. Estado del arte sobre aspectos estratégicos de una cartografía institucional para censos y encuestas. Informe de resultados Sub Grupo Cartografía", en línea en: <https://rtc-cea.cepal.org/sites/default/files/document/files/Estado-arte-aspectos-estrategicos-cartografia-institucional-censos-encuestas-2019.pdf>.

censo. El seguimiento del avance a través de un SIG permite a los supervisores planificar estratégicamente, realizar tareas, identificar áreas problemáticas e implementar acciones correctivas rápidamente. Al mismo tiempo, y a diferentes niveles geográficos—cuando se dispone de información pre censal, como una base geoestadística—, esta información se puede utilizar para el seguimiento y control del avance del operativo en los niveles jerárquicos superiores, apoyando la toma de decisiones respecto a cambios de estrategias operativas para asegurar la cobertura del censo.

En la fase de procesamiento de la información capturada, la cartografía censal y el SIG sirven de apoyo para la validación y consistencia de datos, a través de la comparación de los indicadores y los datos del pre censo, censos anteriores o con el cruce de datos entre otras fuentes, tal como los registros administrativos.

En tanto, la base cartográfica se actualiza con la nueva información recopilada por el operativo censal, especialmente en aquellas áreas menores, con el objetivo de asegurar el cien por ciento de consistencia entre la base estadística y la geográfica. A su vez, la cartografía censal debe seguir un proceso de actualización continua durante todas las fases del operativo censal y pasar a ser una actividad permanente en cada INE.

En la fase de diseminación de resultados, la cartografía censal—en sus varios niveles de resolución, ya sea DAM (división administrativa mayor), DAME (división administrativa menor) o áreas menores—, juega un rol cada vez más importante, dado que puede utilizarse como instrumento de presentación, análisis y difusión de los resultados, permitiendo visualizar la distribución espacial tanto de los indicadores demográficos como sociales. La diseminación de resultados, en forma de mapas, puede realizarse de diversas maneras, ya sea en una plataforma web o a partir de estudios específicos, donde el análisis se acompañe con la cartografía temática correspondiente.

En síntesis, la geoestadística, entendida como la integración de la información estadística y la geográfica, ofrece una gran oportunidad para otorgarle valor agregado a la información censal al permitir tanto una visión territorial de la información como la vinculación entre diversos temas desagregados para áreas menores, aumentando el valor de la información estadística al articular la dimensión territorial, fundamental para la planificación estatal, y las políticas de desarrollo.

B. Recomendaciones

En tecnología y operacional

- i) Reconocer la importancia de considerar la base geoestadística como infraestructura para el Sistema Estadístico Nacional (SEN), el INE y el censo de población y vivienda, destacando su gran aporte en todas las etapas censales y reconociendo su relevancia tanto en el desarrollo de los marcos muestrales como en los censos agropecuario y económico; así como su relevancia en la capacidad de análisis y difusión de la información y en proveer información para los desastres naturales.
- ii) Fomentar la utilización de tecnologías geoespaciales y de infraestructura de datos geoespaciales en todas las etapas del proceso censal, a fin de mejorar la planificación, el operativo, la integración de datos, la evaluación de cobertura y la difusión de sus resultados.
- iii) Considerar la tecnología geoespacial y la implementación de un SIG con un nivel apropiado a las capacidades y recursos disponibles del INE, que constituyan una parte integrante del trabajo general del instituto, más allá del censo.
- iv) Exhortar a los INE de la región para que implementen una Infraestructura Nacional de Datos Espaciales (INDE), la forma más eficiente de mejorar la difusión de la información estadística. A nivel subnacional, se recomienda la activa participación de los institutos en la asociación con otros organismos nacionales para la constitución de una INDE nacional. En la actualidad, la integración de datos censales a la estructura de datos espaciales abre nuevos horizontes, gracias a la posibilidad de correlacionarlos con otros organismos, como aquellos vinculados con recursos naturales y de infraestructura.

- v) Es imprescindible la cooperación Sur-Sur —ya sea entre los INE o grupos de trabajo como la CEA-CEPAL o el Comité de Expertos de Naciones Unidas para la Gestión Global de la Información Geoespacial (UN-GGIM Américas)—, y la colaboración con organismos internacionales de la región con el propósito de intercambiar experiencias y buenas prácticas así como generar iniciativas de transferencia tecnológica y metodológica para implementar nuevas metodologías, fortalecer capacidades y mantener estándares de calidad de los productos geoestadísticos.
- vi) En las definiciones operacionales de lo que cada INE entenderá por urbano y rural, se recomienda compartir experiencias con instituciones nacionales, internacionales y con otros países para intercambiar perspectivas y enfoques sobre las diversas metodologías existentes al respecto y detectar la que más se adecua al país. Se sugiere tener en consideración las recomendaciones internacionales al implementar dichas definiciones tanto en la actualización cartográfica como, posteriormente, en la base de datos del censo. Dado el reciente dinamismo y crecimiento urbano que ha tenido la región, tales definiciones han tenido que reevaluarse en algunos países.

En inversión tecnológica e infraestructura

- i) Realizar la inversión indispensable para dar soporte al Sistema de Información Geográfica (SIG) y dotarse de la necesaria infraestructura de datos geoespaciales para generar una plataforma de datos geográficos actualizados y desagregados que den soporte a nivel institucional tanto en las operaciones de terreno como aquellas de laboratorio
- ii) Combinar métodos y programas comerciales y de código abierto en los operativos de campo, tales como el uso sistemas de posicionamiento geoespacial o mapeo de calles en teléfonos celulares y DMC, los que incluyen GPS y servicios de mapas web para utilizarlos como base georreferenciada en los dispositivos de captura.
- iii) Combinar programas comerciales y gratuitos en el trabajo de gabinete, así como utilizar imágenes de satélite o servicios de mapas web como información de base.

En institucionalidad

- i) Actualizar la cartografía sobre la división político-administrativa de áreas mayores y menores, según la definición oficial del país, con el objeto de solucionar, oportunamente, los problemas de superposiciones o vacíos de límites político-administrativos que dificulten la partición de la base geoestadística, del operativo censal y/o del aseguramiento de la integración y calidad de la información.
- ii) Crear o fortalecer los departamentos de geografía en los institutos nacionales de estadística, como un área que sustente parte del andamiaje general de las estadísticas y no solo como un insumo censal. Al mismo tiempo, atraer o retener personal altamente capacitado, por ejemplo, en tecnología SIG, a partir de la adopción de medidas innovadoras en la explotación y difusión de información geoestadística.
- iii) Se sugiere integrar al equipo de trabajo del censo el personal de los departamentos de geografía para que participen y trabajen en cada fase del proyecto censal, con el objeto de asegurar la articulación entre los conceptos geográficos, operativos, temáticos y de procesamiento, favoreciendo una mejor calidad y oportunidad en los datos.
- iv) Considerar, a mediano y largo plazo, el desarrollo e instauración de un código geoestadístico único para cada vivienda o Código Único de Vivienda (CUV), como un símil al número de identificación censal de las personas, siendo este código único e irrepetible a partir de la ubicación geográfica. Dicho código permitirá, entre otras cosas, asignar niveles de confidencialidad geoespacial y de compatibilidad con registros administrativos, que sea incorporado por el SEN y que siga los estándares de la INDE.

En funciones operativas

- i) Distinguir entre la realización de una actualización cartográfica y un pre censo, valorando sus implicancias para el operativo censal y para la calidad de los datos. El pre censo es el operativo que se realiza antes del censo, habitualmente uno o dos años y que incluye golpear a la puerta para contar las personas en el hogar. Se ejecuta, simultáneamente, en conjunto con la actualización cartográfica. El pre censo sirve para actualizar la estimación del total de población y viviendas al más bajo nivel geográfico utilizado por el censo en el trabajo de campo y para tener una primera estimación de los rechazos y del estado de ocupación de las viviendas, generalmente divididas en ocupadas, desocupadas, de temporada o segunda vivienda o en construcción. Con estas estimaciones, se realiza la planificación operativa y se trabaja durante el operativo censal. Dado que su costo es considerable y muchas veces se subestima su importancia en el proceso censal, son cada vez más los países que han optado por eliminarlo o reducirlo. En su lugar, se realiza solo la actividad de actualización cartográfica y en algunos países se complementa, en determinadas zonas, con golpear la puerta de la vivienda. La actualización cartográfica es, en sí misma, la representación en la cartografía de todos los cambios ocurridos en el terreno, las nuevas urbanizaciones y las divisiones de manzanas. En general, esta actividad se realiza recorriendo las manzanas y el territorio, registrando cambios y otros antecedentes de contexto para la cartografía y ubicación en los planos o croquis, por parte de los censistas y supervisores.

Ventajas de realizar un pre censo:

- En un mismo operativo de campo se puede aprovechar el uso de DMC para capturar información geográfica —como, por ejemplo, las coordenadas XY—, y estadística, como el tipo y condición de ocupación de la vivienda, o el total de personas residentes.
- Permite tener una estimación del número de residentes a niveles geográficos desagregados, así como conocer el destino de los inmuebles y viviendas, ayudando a planificar el operativo censal y realizar el control de cobertura.
- Al tener el conteo de viviendas y una estimación de la población, se reducen los riesgos operativos de subestimar (o sobreestimar) las cantidades de censistas, materiales y tiempos de trabajo en terreno, haciendo más exacta la asignación de cargas de trabajo, gracias a que se cuenta con un estimativo de hogares y personas por viviendas y se han diferenciado las viviendas desocupadas de las ocupadas.
- Durante el operativo censal se obtiene una mejor estimación de la cobertura censal, algo que permite gestionar las estrategias de recuperación de cobertura en forma eficaz y eficiente, tanto en personas como en viviendas, permitiendo bajar los niveles de omisión censal y mejorando la calidad de los datos.
- Permite planificar las estrategias operativas de terreno y de los otros métodos de recolección, según horarios de presencia de los residentes, disposición de las personas a abrir la puerta, distinguiendo también áreas de peligrosidad o áreas de difícil acceso, algo que facilita la planificación eficiente del operativo de campo, al mismo tiempo que reduce los escenarios imprevistos que deberán administrarse in situ o con muy poco tiempo para reaccionar.
- El disponer de un primer acercamiento al estado de ocupación de las viviendas, permitirá generar campañas de comunicación previas al operativo censal focalizadas según las características territoriales para favorecer el operativo censal y mejorar la cobertura de viviendas.
- Los censos en la región se han visto afectados, en la última década, por un aumento del rechazo a contestar o “abrir la puerta”, principalmente, por razones de inseguridad y/o desconfianza; por cuanto, el hecho de conocer la predisposición a rechazar el censo —sobre la base de la experiencia pre censal—, permite tomar acciones planificadas y con un mejor tiempo de acercamiento a las comunidades para disminuir el rechazo y favorecer la percepción positiva del censo, asegurando así un mejoramiento de la cobertura y la calidad.

Desventajas de realizar un pre censo:

- Un pre censo es más costoso que solo hacer la actualización cartográfica, ya que se debe contar con personas capacitadas tanto en el uso de los mapas como en el manejo de base de datos alfanuméricos y, por otra parte, los dispositivos DMC deben incluir un módulo de mapas, entre otros módulos de base de datos estadísticos.
- Eleva el tiempo del operativo de actualización cartográfica al aumentar la carga de trabajo de los actualizadores y la cantidad de visitas necesarias.

En geocodificación, demanda por datos estadísticos desagregados

- i) Se recomienda implementar nuevas tecnologías, tanto en laboratorio como en terreno, para aplicar en la actualización cartográfica y en el pre censo, favoreciendo, de esta manera, la captura de datos estadísticos y georreferenciados con sus coordenadas XY. Con esto, se facilita la captura de la localización geográfica de cada vivienda, además de un conjunto de atributos y la transferencia de información que permitirá corregir y rectificar la información automáticamente, reduciendo los típicos errores de captura, de posicionamiento y satelitales.
- ii) Enfatizar la necesidad de desarrollar una estructura de geocodificación que permita la identificación de cada vivienda y su localización XY. A partir de la vivienda como unidad mínima, es posible rediseñar límites correspondientes a áreas de enumeración o a sectores censales y así, sucesivamente, hasta conformar las áreas de la división político-administrativa. No deben escatimarse esfuerzos para garantizar que la geocodificación censal sea consistente con sistemas de codificación local, como unidades administrativas, asegurando la comparabilidad de la información y prestando especial atención a consideraciones propias de las enumeraciones del ambiente rural o urbano. Asimismo, se sugiere propiciar la mantención permanente de un registro histórico de los cambios de límites de áreas de enumeración y superiores.
- iii) Implementar en los cuestionarios censales una forma de geocodificación que asegure la identificación del sector censal y de la vivienda, para lo cual se recomienda utilizar formas innovadoras, como el uso de *stickers*, códigos QR o de barras, que faciliten el trabajo del encuestador en terreno y favorezcan la identificación del formulario y la vivienda. Esta información geográfica servirá como identificación en la etapa de procesamiento de la información, por lo que mejorar su tratamiento implica mejoras en la calidad de los datos y en el control de cobertura durante el operativo censal.
- iv) Es relevante considerar que, a través del SIG y del código geográfico, se vincula el trabajo de campo con el control operativo y de gestión, posibilitando el seguimiento del avance de los censistas y el control de cobertura. Esto es, especialmente, importante en los censos de derecho, en la utilización de métodos mixtos y en la definición de las estrategias de recuperación de cobertura.
- v) Se recomienda poner especial atención en la participación del personal del área de geografía al definir en el cuestionario censal la incorporación de los campos de localización o categorías geográficas de la ubicación, para asegurar que sean mutuamente excluyentes y que no sea información redundante con el geocódigo.
- vi) Considerar las diferentes definiciones operacionales de lugares poblados que, para los fines censales, no pueden superponerse. En algunos casos, las definiciones pueden coincidir, pero en otros la división geográfica censal más pequeña puede contener dos o más unidades que la división mayor. Tomar en consideración estas definiciones al desarrollar una estructura consistente de geocodificación y de localización de la vivienda para reconstruir áreas interesantes de analizar como barrios, vecindades, territorios indígenas, entre otras.
- vii) Revisar, en el cuestionario censal, las preguntas con referencias geográficas a fin de seguir una estandarización tanto en la codificación como en los nombres de áreas geográficas y lugares poblados. Capacitar, especialmente, a los censistas en estas preguntas para minimizar errores en el uso de las categorías de pueblo, aldea, villa, rural o urbano.

Factores de éxito en la implementación de un SIG

- i) Realizar pruebas de las innovaciones tecnológicas y metodológicas que se están implementando, en laboratorio y en terreno, en las mayores condiciones similares a la realidad posible y considerando procesos completos.
- ii) Probar los aparatos, como los DMC, en terreno y bajo condiciones adversas para medir su eficiencia y durabilidad; poner especial atención en aquellas zonas de altura, frías o, persistentemente, cubiertas, donde los dispositivos podrían tener menores rendimientos. Comprobar en terreno las redes de comunicación y transferencia de datos.
- iii) Generar instancias de acompañamiento o intercambio internacional durante la transición y consolidación de la instalación de un SIG, con el objeto de asegurar la implementación del sistema y el adecuado rediseño de procesos y funciones al interior del INE, especialmente en aquellos países con poca experiencia acumulada en SIG y en estadísticas georreferenciadas.

Evaluación de las necesidades de los usuarios

- i) Tener en cuenta la definición y delimitación geográfica de los diferentes territorios indígenas existentes en un país. En todos los países, con reconocimiento de territorios y tierras indígenas, se debe incluir la identificación del territorio correspondiente tanto en la actualización cartográfica como en la boleta censal, ya sea a través de la asignación de geocódigos o de las categorías de respuesta para la localización de la vivienda. Que los límites del territorio no coincidan, necesariamente, con los límites político-administrativos del país, no es una razón suficiente para no identificarlos. El desarrollo de la cartografía censal de territorios indígenas debiera realizarse en forma conjunta entre la unidad de cartografía de los INE, los organismos pertinentes y los pueblos indígenas¹¹.
- ii) De acuerdo con la perspectiva de los derechos territoriales de los pueblos indígenas, los sistemas estadísticos deberían ser capaces de brindar información sobre los diversos aspectos que configuran los territorios indígenas (sociales, demográficos, bióticos o fisiográficos, entre otros), incluida la ubicación de los asentamientos humanos y su distribución espacial. Un elemento clave, para ello, es poder determinar los límites geográficos del territorio, considerando los límites reales de la interacción sociocultural de cada pueblo. Se reconoce que esta tarea puede resultar compleja cuando, por ejemplo, en un mismo espacio territorial residen diversas etnias o cuando los integrantes de un pueblo se extienden por un continuo territorial, atravesando extensas áreas geográficas del país (como en México y Guatemala).

Definición de productos de difusión

- i) Establecer varios niveles de desagregación para la información que se hará pública, dependiendo de las necesidades de los diferentes usuarios. Para ello, se deben considerar los diferentes límites político-administrativos que se superponen en el territorio, incluidos los límites operacionales utilizados en el trabajo de campo del censo para entregar una cartografía acorde a cada usuario, evitando así errores de superposición u omisiones.
- ii) Adoptar estrategias de difusión de la información estadística a través del SIG o sistemas de mapas para apoyar a quienes se encargan de tomar decisiones y desarrollar políticas públicas. Se insta a los institutos nacionales de estadística que elaboren herramientas de difusión de la información de los censos y productos georreferenciados, y que vayan más allá de la generación de la cartografía de base o de simples mapas temáticos, realizando, por ejemplo, atlas temáticos, cartografía dinámica, geoportales, acceso a procesamiento en línea de las bases de datos (encuestas o censos) con salidas tabulares o gráficos y mapas. La estrategia de difusión debería considerar una perspectiva amplia de usos y necesidades acorde a los diferentes tipos de usuarios.

¹¹ Para más información ver los capítulos IV. El enfoque étnico: pueblos indígenas y afrodescendientes y VII. C. La identificación de pueblos indígenas y afrodescendientes.

III. El enfoque de género¹²

A. Antecedentes

Desde comienzos del siglo XX se han adoptado iniciativas internacionales para asegurar el desarrollo de las mujeres, su no discriminación y el libre ejercicio de sus derechos humanos. Las Naciones Unidas han colaborado en este proceso, desarrollando múltiples instrumentos, entre los que destacan la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW por su denominación en inglés) (1979)¹³; la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD) (1994)¹⁴, llevada a cabo en El Cairo, del 5 al 13 de septiembre de 1994; la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer de Beijing (1995)¹⁵ y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) (2000)¹⁶. Más recientemente, la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible, y en el ámbito regional, el Consenso de Montevideo (2013) emanado de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo y la Estrategia de Montevideo de la Conferencia Regional de la Mujer, profundizan y renuevan los compromisos en torno a la equidad de género y la igualdad entre mujeres y hombres.

En este contexto, incluir el enfoque de género en un censo de población va más allá de la desagregación por sexo de las características de las personas. Implica reconocer, a través del proceso censal, que existen inequidades que afectan diferenciadamente el acceso de hombres y mujeres al bienestar, a los recursos y a la autonomía. La única forma en que un censo refleje de forma integral la realidad socioeconómica de sus habitantes es propendiendo a que en el formulario censal (conceptos, variables y clasificadores)

¹² El término "género" se refiere a "las normas, reglas, costumbres y prácticas a partir de las cuales las diferencias biológicas entre hombres y mujeres, niños y niñas, se traducen en diferencias socialmente construidas". Así, se entiende por enfoque de género a la identificación de la forma en que las relaciones de género (o las diferencias de poder socialmente aceptadas entre los sexos e internalizadas por las personas a través del proceso de socialización) afectan la forma en que hombres y mujeres se desempeñan en todos los ámbitos de su vida. Acerca del concepto y los diversos aspectos relativos al enfoque de género en los censos de población, se pueden revisar las presentaciones realizadas en el seminario-taller "Los censos de 2010 y la salud", que incluyó una sesión en la que se expuso acerca de la importancia del censo como fuente para la obtención de datos sobre inequidades de género. Véase en línea: <<http://www.eclac.org/celade/censos2010/>>.

¹³ Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1979, entró en vigor como tratado internacional el 3 de septiembre de 1981, tras su ratificación por 20 países. Véase en línea: <<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/>>.

¹⁴ Disponible en línea: <<http://www.un.org/spanish/conferences/accion2.htm>>.

¹⁵ Disponible en línea: <<http://www.cinu.org.mx/biblioteca/documentos/dh/ConfBeijing1995.htm>>.

¹⁶ Disponible en línea: <<http://www.undp.org/spanish/mdg/basics.shtml>>.

se puedan reflejar los diferentes intereses y necesidades de hombres y mujeres, minimizando los sesgos o estereotipos preconcebidos en las preguntas y respuestas, para lo cual se debe contar, además, con encuestadores, censistas y supervisores debidamente capacitados. Por excelente que sea el análisis de los censos con perspectiva de género, este examen no puede superar las falencias en que se incurra al momento de diseñar el cuestionario y capacitar al personal encargado de la aplicación del cuestionario y del procesamiento de la información. Es deber de las oficinas de estadísticas promover la producción integral y oportuna de datos que permitan evidenciar las brechas de género, incluyendo sus temáticas relevantes, a modo de facilitar la formulación, planificación e implementación de políticas públicas y privadas que favorezcan el desarrollo de todas y todos.

En la región se ha avanzado, notoriamente, en la buena práctica de desagregar toda la información sobre personas por sexo. Sin embargo, se ha avanzado menos en mejorar los instrumentos de captura de la información para evitar que —desde la base de la información, la falta de datos estadísticos adecuados para analizar las diferencias de acceso, interés o necesidades entre hombres y mujeres, sigan conduciendo a resultados artificiales.

Durante el seminario “Aspectos conceptuales de los censos de población y vivienda: desafíos para la definición de contenidos incluyentes en la ronda 2020” (CELADE-CEPAL, 2019) se analizó el potencial que ofrecen los censos para el estudio de la familia, la utilización de la categoría o dimensión “jefatura de hogar” versus “persona de referencia” y la posibilidad de identificar núcleos secundarios. Al mismo tiempo, se observa que los países de la región manifiestan claros rasgos de la segunda transición demográfica, caracterizada por una menor fecundidad y postergación de la edad al primer hijo, entre otras características que tensionan la necesidad de contar con análisis de género, obligando a repensar la forma y pertinencia de las variables fundamentales para los estudios de hogares y familias; a saber: jefatura del hogar, relación de parentesco con el jefe o jefa de hogar (o persona de referencia) y el estado civil o conyugal.

En general, los censos de la región en la década de 2010 permiten obtener información consistente sobre variables demográficas, los principales puntos sobre alfabetismo, educación y condición de actividad económica. Si bien, algunos países están transitando desde la noción patriarcal de jefatura de hogar hacia la de persona de referencia o jefatura compartida, falta profundizar aún en otros temas, tales como fecundidad adolescente, edad al primer hijo, parentesco y nupcialidad, parejas del mismo sexo, núcleos familiares, deserción o rezago escolar, trabajo remunerado y no remunerado, acceso y propiedad de bienes y seguridad social, por nombrar algunos.

Dado que este enfoque es transversal y recorre casi la totalidad de las dimensiones que se incluyen un censo de población y vivienda, en este apartado se presentan las Recomendaciones generales para la inclusión de la perspectiva de género y se profundiza en las Recomendaciones específicas en los demás apartados temáticos que exponen el desarrollo de las preguntas más específicas en un cuestionario censal.

B. Recomendaciones generales

- i) Realizar una detallada revisión y evaluación de las variables incluidas en la boleta censal anterior y los análisis que se lograron o no hacer con la información obtenida, para detectar sesgos, vacíos y brechas de información, especialmente después de 10 o más años de aplicación y cambios demográficos y sociales, con miras a hacer las pruebas y correcciones pertinentes en el formulario actual.
- ii) Realizar reuniones con organizaciones sociales relevantes en temas de género para identificar brechas de información o sesgos, así como con los mecanismos de adelanto de las mujeres y otros servicios públicos que implementen políticas o utilicen los datos censales con perspectiva de género. Es necesario tomar en cuenta que el rol de las mujeres y la organización al interior de las familias, hogares y residencias ha cambiado, lo cual también implica nuevas necesidades de información.

- iii) Realizar una revisión crítica e integral de los contenidos de la boleta actual, considerando los conceptos, redacción y alternativas de respuestas, en busca de sesgos u omisiones a fin de determinar si el contenido es óptimo para cubrir todas las esferas relevantes y analizar los datos con perspectiva de género, verificando que sea efectivamente posible de operativizar en terreno.
- iv) Evitar sesgos sexistas en la formulación de las preguntas, en las respuestas y en los ejemplos en la capacitación, así como en la difusión del censo, que puedan influir en las respuestas.
- v) Incluir la perspectiva de género en el proceso de la forma más integral posible, considerando todas las etapas, desde la selección de temas a incluir, como las categorías de respuestas, pasando por la selección del personal y su capacitación, hasta la difusión del proceso y de los resultados. Dedicar especial atención al diseño del material de capacitación, la capacitación de los enumeradores, supervisores y capacitadores para evitar sesgos sexistas.
- vi) Si se ha decidido avanzar hacia la utilización de la categoría "persona de referencia" o "jefatura de hogar compartida", es recomendable comunicar con la debida anticipación de este cambio a usuarios institucionales que puedan ver afectados la realización o evaluación de políticas o programas públicos.
- vii) Analizar los pros y contras, probando en terreno el efecto de la introducción de nuevos filtros de edad en preguntas de fecundidad o nupcialidad, así como en preguntas sobre identidad de género o sexo de la pareja, antes de hacer cambios definitivos en las boletas.
- viii) Resaltar la importancia de contar con un plan de análisis previo al operativo censal, que considere el enfoque de género para la explotación de los resultados. En este sentido, es clave el diseño de un plan de tabulados y una lista de indicadores que se elabore de manera previa a la implementación del censo, incorporando a organismos nacionales y otros actores gubernamentales, académicos y de la sociedad civil ligados, de alguna manera, al adelanto de las mujeres.

C. Recomendaciones específicas

- i) Mantener la identificación de jefatura del hogar sin sesgo de género, ni de ningún otro tipo, junto con reconocer la necesidad de avanzar hacia la utilización del concepto de persona de referencia, algo que dependerá del avance de cada país, al igual que con la utilización de la jefatura compartida.
- ii) Se debe estudiar y considerar la posibilidad de revisar y ampliar las categorías de respuesta en la relación de parentesco y utilizar categorías y/o metodologías para identificar núcleos secundarios. Se debe considerar que es deseable contar con todas las categorías que permitan visualizar, posteriormente, los diferentes tipos de arreglos familiares al interior del hogar.
- iii) Mantener la diferenciación de las uniones legales de las consensuales, por su utilidad propia en el análisis, así como para favorecer futuros contrastes con los registros administrativos¹⁷.
- iv) Eliminar en la edición o corrección de datos la regla que no permite parejas del mismo sexo. Evaluar la pertinencia de preguntar por la existencia de parejas del mismo sexo, dependiendo de las características culturales de cada país. Se valoran los avances que han tenido algunos países en este aspecto, a la vez que se reconoce que en los censos no es recomendable aún ahondar en preguntas sobre identidad de género. No obstante, es conveniente que, cuando sea posible, se facilite la identificación de parejas del mismo sexo¹⁸.
- v) Al investigar sobre fecundidad y/o conyugalidad adolescente, se recomienda utilizar el límite inferior de 10 años, si es posible, considerando los patrones culturales y legales de cada país, así como las ventajas y desventajas que implica bajar el límite de edad¹⁹.

¹⁷ Véase capítulo VI. El hogar y familia.

¹⁸ Ídem.

¹⁹ Ibidem. Véase también VII.B.2. La medición de la fecundidad y mortalidad.

- vi) Evaluar la incorporación de la pregunta sobre la edad al nacimiento del primer hijo, especialmente en países con alta fecundidad adolescente²⁰.
- vii) Evaluar la incorporación de la consulta por el título o diploma obtenido²¹. Ello puede entregar información acerca de los estereotipos de género que predominan en las sociedades latinoamericanas. De este modo, sería factible reconocer si existen carreras o capacitaciones consideradas masculinas o femeninas²².
- viii) Conocer las características del mercado laboral es vital para establecer una imagen integral de la estructura socioeconómica de un país. Los censos de población tienen el potencial de proporcionar estadísticas básicas detalladas de ocupación y rama de actividad para grupos pequeños de población²³. Por otro lado, los países cuentan, habitualmente, con encuestas de hogares dirigidas a conocer la fuerza laboral, pero ellas están sujetas a errores de muestreo y rara vez proporcionan estimaciones confiables para áreas pequeñas, grupos de población pequeños o grupos detallados de industrias y ocupaciones. Por lo que el aporte del censo en esta materia es relevante y es, especialmente, necesario cuidar la perspectiva de género al momento de hacer las preguntas, ofrecer ejemplos y registrar las respuestas que, posteriormente, se codificarán, según el clasificador internacional que corresponda²⁴.
- ix) Se recomienda mantener la o las preguntas de verificación de la condición de actividad²⁵, actualmente llamadas de “estado en la fuerza de trabajo”, como un mecanismo que ya fueron probadas en la década de 2010 como eficientes para recoger con mayor certeza el trabajo femenino, especialmente el que está invisibilizado por estar entrelazado con el autoconsumo, la informalidad, ruralidad, las prácticas culturales y/o los sesgos del propio encuestador²⁶. Se trata de una recomendación que debe ir en coordinación con las modificaciones que se hayan realizado o se quieran realizar en las encuestas de fuerza laboral de los países, para incorporar las recomendaciones de la 19a CIET de 2013.
- x) Se debe considerar, al utilizar las preguntas de verificación sobre la participación en la fuerza laboral, la manera de describir el complemento con perspectiva de género; es decir, las actividades de quienes están fuera de la fuerza laboral (estudiantes, pensionados/as, y otros), con especial atención, en aquellos países donde tienen mayor relevancia las personas dedicadas a la “producción de bienes de uso propio” (por ejemplo, alimentos de la agricultura, pesca, caza o recolección)²⁷.
- xi) Es apropiado aumentar las posibilidades de captar con mayor desagregación las respuestas a la pregunta sobre ocupación y rama de actividad económica, con el fin de identificar las brechas asociadas al género. Esto es, especialmente, posible al utilizar tabletas y aplicativos webs. En caso de levantamiento en papel, es relevante permitir el espacio para que en la ocupación las personas puedan aportar un título o cargo ocupacional y una breve descripción de las principales tareas y deberes realizados en el trabajo, lo que facilitará su codificación al nivel más bajo posible en la Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones (CIUO). En el caso de la rama de actividad se debe solicitar el principal producto o servicio producido por el establecimiento o empresa donde la persona estaba empleada, para posteriormente codificar con la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU). Se trata de una

²⁰ Véase capítulo VII.B.2. La medición de la fecundidad y mortalidad.

²¹ Al analizar las características educacionales de la población, no se realizaron Recomendaciones específicas sobre esta variable, en particular en el seminario-taller “Los censos de 2010 y las condiciones de vida”.

²² Véase United Nations, 2017a, párrafos 4.281 y 4.287 y el VII.D. Características educacionales.

²³ En octubre de 2013, la Decimonovena Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo adoptó la Resolución sobre estadísticas de trabajo, empleo y subutilización laboral. Esta resolución reemplazó las recomendaciones internacionales anteriores relacionadas con la medición de la población económicamente activa, el empleo, el desempleo y el subempleo que datan de 1982 (13a CIET). Los estándares completos de estadísticas laborales están disponibles en www.ilo.org/global/statistics-and-databases/standards-and-guidelines/lang--en/index.htm.

²⁴ Véase United Nations (2017a), párrafos 3.289 al 4.386.

²⁵ Véase capítulo VII. F. Características Económicas.

²⁶ Véase United Nations, (2017a), párrafos 3.289 al 4.386.

²⁷ Véase capítulo VII. F. Características Económicas.

recomendación estándar para la medición del empleo y en la medida que esta información se capte con mayor prolijidad, habrá más posibilidades de que se clasifique, a un menor nivel de desagregación, ocupaciones y ramas de actividad donde se desempeñan las mujeres y que, habitualmente, no se logran desgranar. Para esto, un grupo de expertos debe construir un diccionario o índice de codificación sin sesgos sexistas²⁸.

- xii) Enfatizar en la capacitación de los enumeradores, las posibles fuentes de sesgo por sexo que inducen a subestimar tanto la participación de las mujeres en las actividades económicas, como la tendencia a clasificarlas como “ama de casa”, especialmente si se trata de una mujer casada²⁹.
- xiii) Estudiar la posibilidad de incorporar preguntas acerca de la afiliación a instituciones de seguridad social, desagregada por tipos, algo que permitiría un acercamiento a la cobertura de las mujeres en los sistemas de protección social³⁰.
- xiv) Incluir la perspectiva de género al momento de definir las preguntas sobre acceso a bienes o servicios, así como equipamiento de la vivienda o el hogar. En el caso de la consulta relativa al equipamiento, téngase en cuenta que el hecho de poseer algunos electrodomésticos (microondas, refrigerador y lavadora), el contar con agua dentro de la vivienda o si la deben ir a buscar fuera de ella, si es potable o no, o el tipo de combustible utilizado para cocinar, tiene impacto directo en la calidad de vida de las mujeres, además de los hogares³¹.
- xv) Realizar las preguntas sobre uso de bienes y servicios de tecnología y comunicaciones a nivel de persona³².

²⁸ Ídem.

²⁹ Véanse United Nations (2017a), párrafos 4.310 y 4.311 y Flórez (2010).

³⁰ Véase capítulo VII. H. La medición de la protección y la seguridad social.

³¹ Véase capítulo V. Características de las viviendas: materialidad, disponibilidad de bienes y servicios.

³² Véase capítulo VII. I. Uso de tecnologías de la información y comunicaciones.

IV. El enfoque étnico: pueblos indígenas y afrodescendientes

A. Antecedentes

Los pueblos indígenas y afrodescendientes han logrado posicionar sus demandas históricas de reconocimiento y reivindicación en agendas internacionales, regionales y nacionales. Los cambios sociopolíticos originados durante las últimas décadas del siglo pasado, caracterizados por procesos de ampliación ciudadana y de profundización democrática, fueron un escenario propicio para instalar tales demandas. De esta manera, el siglo XXI inicia con la existencia de estándares internacionales de derechos para los pueblos indígenas y afrodescendientes, los que son obligatorios para los Estados. Si bien, en la actualidad, se comienzan a observar importantes avances en los marcos jurídicos y de políticas en los países de América Latina, todavía persisten brechas de implementación entre la normativa y la vida cotidiana de tales pueblos.

Asimismo, desde la década de 1990, se han llevado a cabo una serie de conferencias internacionales y regionales en las que se constata una presencia y compromiso cada vez mayor hacia estos grupos. Uno de los corolarios de este proceso es el Consenso de Montevideo de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo, el que incluye un capítulo acerca de a pueblos indígenas y otro a las poblaciones afrodescendientes, donde se establecen medidas prioritarias y una ruta de acción para los próximos años en materia de población y desarrollo (CEPAL, 2013).

Es en este contexto, donde emerge la necesidad de disponer de información relevante, confiable, oportuna, desagregada y, culturalmente, pertinente que permita conocer las condiciones de vida de las personas y pueblos indígenas y afrodescendientes, además de las inequidades que les afectan, con el propósito de facilitar el diseño e implementación de políticas públicas inclusivas. Al mismo tiempo, la información censal comienza a verse como una importante herramienta para promover los derechos de tales grupos y, dado el componente político inherente, se convierte en un recurso valioso –más allá de lo técnico– para que los pueblos indígenas y afrodescendientes ejerzan mayores niveles de participación y control sobre las acciones que les incumben.

Lo anterior se traduce en el derecho a la información, derecho que forma parte de los estándares internacionales, en particular, de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos

Indígenas, en la que se incluyen dos artículos relativos al derecho a la información (Naciones Unidas, 2017). El Consenso de Montevideo, por su parte, incluye dos medidas prioritarias que abordan el derecho a la información de pueblos indígenas y afrodescendientes (medidas 90 y 98, respectivamente); mientras que la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible instala el desafío de desagregar sus indicadores de seguimiento por grupos “étnico-raciales”, entre otras variables.

Los institutos nacionales de estadística de la región comenzaron a responder, de manera activa, a esta demanda por información, principalmente en los censos de población y vivienda, como resultado de las acciones de las propias organizaciones indígenas y afrodescendientes las que —contando con el apoyo de la comunidad internacional, del mundo de la academia y de especialistas de las propias oficinas de estadística—, exigieron y privilegiaron su inclusión en los censos, al ser la única operación estadística de carácter universal (en términos territoriales y poblacionales) para responder a la interrogante más elemental y necesaria: saber cuántos son.

En efecto, los censos de las décadas de 2000 y 2010, aún con sus limitaciones en la identificación indígena y afrodescendiente, han permitido obtener una amplia gama de indicadores sobre sus condiciones de vida y, a la vez, constatar las desigualdades étnicas existentes en intersección con las generacionales, las territoriales y las de género. Igualmente, se reconocen los avances en materia de procesamiento y difusión de resultados desagregados para dichos grupos, junto con el acceso a las bases de datos para la realización de estudios particulares. En el mismo orden de ideas, la gran mayoría de los países ha efectuado una serie de procesos participativos con las organizaciones indígenas y afrodescendientes, tanto para discutir las preguntas censales como para revisar otras fases del proceso censal; en tanto, se observan diversas actividades para el fortalecimiento de capacidades en el uso y análisis de los datos. Sin embargo, los avances, hasta ahora, han sido dispares entre los países de la región e incluso, en algunos casos, se evidencian estancamientos y/o retrocesos. De allí, la importancia de seguir fortaleciendo el desarrollo y consolidación de estos asuntos.

Cabe señalar que, el enfoque étnico trasciende la mera inclusión de preguntas para distinguir la condición indígena o afrodescendiente. Implica, además, revisar y adaptar los contenidos censales y los procesos en su totalidad que permitan otorgarle pertinencia cultural al proyecto censal, incorporando, en la medida de lo posible, las necesidades de información de tales grupos. Es decir, que la información censal se constituya en una herramienta que le permita a los grupos indígenas y afrodescendiente orientar y dar seguimiento a sus planes de vida y prioridades de políticas.

Por último, es importante considerar que, si bien, el conjunto de recomendaciones siguientes se enfoca en los pueblos indígenas y en las poblaciones afrodescendientes, cada país debe determinar si es pertinente incluir a otros grupos étnicos de acuerdo con las demandas nacionales (tal como lo hace Colombia al considerar al pueblo Rom). De igual forma, la decisión última de incluir a otros grupos en los censos dependerá de las necesidades y contextos particulares de cada país; por ejemplo, la creciente migración internacional de nuevos grupos étnico-raciales para quienes deberían desarrollarse políticas específicas. En consecuencia, el primer paso será siempre tener claridad acerca del para qué se investiga el tema y, a partir de ello, definir los criterios de clasificación y la batería de preguntas que respondan a tal necesidad.

B. Recomendaciones generales³³

- i) De acuerdo con los estándares de derecho vigentes, se debe consolidar el proceso de autoidentificación de los pueblos indígenas y poblaciones afrodescendientes en los censos de población y vivienda³⁴, junto con promover su visibilidad en la producción de información estadística nacional, tanto mediante su cuantificación como su caracterización. Se

³³ Una versión ampliada de la serie de Recomendaciones generales y específicas respecto de la inclusión del enfoque étnico en los censos de población se encuentra en CELADE-CEPAL (2009a).

³⁴ Véanse las Recomendaciones específicas sobre la autoidentificación en el capítulo VII.C. La identificación de pueblos indígenas y afrodescendientes.

incluyeron Recomendaciones específicas sobre la autoidentificación en el capítulo VII.C. La identificación de pueblos indígenas y afrodescendientes.

- ii) Garantizar, en igualdad de condiciones, la plena y efectiva participación de los pueblos indígenas y afrodescendientes, en todas las etapas del proyecto censal, desde la formulación y aplicación del cuestionario, las pruebas piloto, la capacitación, la selección del personal de campo, la recopilación de datos, hasta la sistematización, el análisis y la difusión de la información.
- iii) Evaluar toda alternativa que permita profundizar la incorporación del enfoque étnico en los censos de población y vivienda, tomando en consideración los diferentes contextos sociales, culturales y geográficos del país, para avanzar en la producción de información estadística válida y confiable, que dé cuenta del carácter pluriétnico y de la diversidad cultural de las poblaciones de la región.
- iv) De acuerdo con la perspectiva de los derechos territoriales, los sistemas estadísticos de cada país de la región deberían ser capaces de brindar información sobre los diversos aspectos que configuran los territorios indígenas (sociales, demográficos, bióticos y fisiográficos, entre otros), incluida la ubicación de los asentamientos humanos y su distribución espacial. Un elemento clave para ello es poder determinar los límites geográficos del territorio, considerando los límites reales de la interacción sociocultural de cada pueblo. De todos modos, se reconoce que esta tarea puede resultar compleja cuando, inclusive, en un mismo espacio territorial residen diversas etnias, o cuando los integrantes de un pueblo se extienden por un continuo territorial atravesando extensas áreas geográficas del país (como en México y Guatemala).
- v) Es deseable que tanto la generación de información sobre pueblos indígenas y afrodescendientes como los mecanismos participativos cuenten con un marco institucional, con recursos humanos y financieros adecuados. Un primer paso para esto puede ser la creación de una instancia técnica conformada por equipos interdisciplinarios y multiétnicos que se encarguen de coordinar el trabajo sobre los grupos étnicos, en particular aquel vinculado al proyecto censal.

C. Recomendaciones específicas³⁵

- i) Definir e implementar mecanismos de participación indígena y afrodescendiente mutuamente aceptados, acordes al principio del consentimiento libre, previo e informado en todos los niveles. En el marco de los nuevos estándares internacionales de derechos humanos, una condición necesaria es que los Estados, mediante sus respectivos institutos nacionales de estadística, garanticen la plena y efectiva participación de los pueblos indígenas y afrodescendientes en todas las etapas del proceso censal, desde la formulación de las preguntas y la aplicación del cuestionario hasta la sistematización, análisis y difusión de la información.
- ii) Revisar las dimensiones, variables y categorías de todos los tópicos censales, evaluando los nuevos elementos que podrían incorporarse, para construir un instrumento con mayor inclusividad y pertinencia respecto de la diversidad étnico-cultural. Esta tarea debe realizarse, necesariamente, en conjunto con los pueblos indígenas y afrodescendientes, tomando como marco de referencia las recomendaciones que brinda el Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas en esta materia³⁶. Un ejemplo concreto de esta necesaria conciliación, en el ámbito de la educación, se vincula con incluir una alternativa acerca de la "educación intercultural bilingüe"³⁷ en la pregunta censal referente al "tipo de asistencia escolar"; y otro ejemplo corresponde, a la inclusión de la categoría

³⁵ Ídem.

³⁶ Véase en línea: <https://www.un.org/development/desa/indigenous-peoples-es/sesiones-del-foro-permanente.html>.

³⁷ Respecto de incluir este tipo de preguntas, véase en este mismo documento el ítem relativo a otras alternativas de medición de las características educacionales (capítulo VII. D).

“vivienda indígena” en la variable “tipo de vivienda”³⁸ o si disponen de una pieza de baño diferente como el Temazcal o Tuj³⁹, tal como ocurre en Guatemala.

- iii) En todos los países de la región que tengan reconocimiento de territorios y tierras indígenas y afrodescendientes se debe incluir la identificación del territorio correspondiente en la actualización cartográfica y en la boleta censal, ya sea a través de la asignación de geocódigos o en las categorías de respuesta para la localización de la vivienda. Que los límites del territorio no coincidan necesariamente con los límites político-administrativos del país, no es una razón suficiente para no identificarlos. El desarrollo de la cartografía censal de territorios indígenas y afrodescendientes debiera realizarse en forma conjunta entre la unidad de cartografía de los institutos nacionales de estadística, los organismos pertinentes junto a los pueblos indígenas y afrodescendientes.
- iv) Todos los países de la región debieran evaluar la posibilidad de definir los espacios y límites territoriales de los diferentes pueblos indígenas y afrodescendientes (u otros grupos étnicos cuando corresponda), tarea que debe estar acompañada del desarrollo de la cartografía respectiva, y que debe realizarse junto con los pueblos.
- v) Se recomienda indagar sobre el idioma⁴⁰, ya sea sobre la lengua hablada, el idioma materno o el idioma en el que se aprendió a hablar, lo cual permite profundizar en la caracterización y darle un mayor contexto cultural a la autoidentificación de los pueblos indígenas y afrodescendientes -en los casos donde aplique-, además de permitir la construcción de indicadores de derechos. Al respecto, se pueden revisar las Recomendaciones generales y específicas sobre la inclusión de los idiomas en el apartado VII.J. Idiomas.
- vi) Se debe considerar que los conceptos y sus correspondientes preguntas en el cuestionario sean factibles de ser traducidas a sus respectivos idiomas o, al menos, comprendidas por los pueblos indígenas y afrodescendientes —cuando aplique—, tanto para una traducción escrita del cuestionario como para su traducción oral, según corresponda.
- vii) Se debe asegurar que el trabajo operativo de entrevista a los pueblos indígenas y afrodescendientes (que así lo requieran) sean realizados por sus pares o con el apoyo de traductores o líderes de su comunidad para facilitar su participación en la entrega de información.
- viii) Se debe asegurar que la capacitación y manuales estén libres de estereotipos y sesgos y, además, que fomenten un adecuado levantamiento de la información. Se recomienda acompañar los esfuerzos que se realicen en esta línea con actividades de capacitación y sensibilización, a fin de promover el uso de esta información en el diseño de políticas públicas.
- ix) Desarrollar plan de tabulados e indicadores con enfoque de pueblos indígenas y afrodescendientes. Es importante evaluar cómo se ha utilizado hasta ahora este tipo de información y hasta qué punto las comunidades se han apropiado de ella.
- x) Se deben establecer mecanismos efectivos de participación de afrodescendientes y pueblos indígenas en la definición de pautas para su validación y control de calidad de las preguntas de autoidentificación étnica durante el levantamiento y el procesamiento de datos censales.
- xi) Respecto de la cobertura censal, se recomienda prestar particular atención a las zonas de difícil acceso donde suelen asentarse pueblos indígenas y, en algunos casos, también las comunidades afrodescendientes, de modo que sean incluidos en el proceso censal. Sin perjuicio de ello, se insta a que los Estados respeten los derechos de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y en contacto inicial.

³⁸ Véanse también en este mismo documento las Recomendaciones específicas relativas a las características educacionales (capítulo VII. D.) y a las de la vivienda (capítulo V) en los censos de población.

³⁹ En la cultura maya el Tuj es un baño de vapor con fines espirituales, terapéuticos, rituales e higiénicos. Se realiza dentro de un pequeño lugar detrás de la casa, regularmente de barro.

⁴⁰ Véase en particular el párrafo 2.156 de United Nations (2008) y el párrafo 3.462 de United Nations (2017a).

- xii) Tomar en cuenta los diferentes contextos socioterritoriales, de tal forma de identificar las áreas monolingües y multilingües a fin de afrontar anticipadamente las necesidades de traducción de los cuestionarios, la capacitación de los empadronadores y las supervisiones —las que deberían responder a las propias comunidades indígenas y afrodescendientes—, el diseño adecuado de las campañas de comunicación y la difusión de resultados —la que debería hacerse con pertinencia cultural y lingüística—, entre otros aspectos.
- xiii) Diseñar, en conjunto con los pueblos indígenas y afrodescendientes, las campañas de comunicación que juegan un rol central para fortalecer los procesos de revitalización étnica y, de esta manera, lograr que, tanto indígenas como afrodescendientes, fortalezcan su identidad con el proceso censal (sobre todo, en los ámbitos urbanos).
- xiv) Aplicar, también, campañas de sensibilización dirigidas a la sociedad en general, con el propósito que se valore y respete la diversidad cultural propia de la región, logrando impactar positivamente en el operativo censal a través de todo el país.
- xv) Implementar procesos de capacitación dirigidos a los funcionarios estatales relativos al proceso estadístico en temas étnicos y raciales, propiciando el diálogo intercultural y el entendimiento de la importancia de la transversalización del enfoque étnico en los datos estadísticos.
- xvi) Generar y/o fortalecer la capacidad nacional para utilizar y difundir la información censal sobre los pueblos indígenas y afrodescendientes, en un sentido bidireccional: democratizar los aspectos y el conocimiento técnico entre los profesionales, técnicos y líderes indígenas y afrodescendientes y, por otra parte, capacitar en temas de cosmovisión, cultura y prácticas de estos grupos sociales a los productores de información y a los responsables de tomar decisiones.
- xvii) En suma, una estrategia posible para profundizar el enfoque étnico es aquella que han seguido algunos países de la región, realizando, en paralelo al censo general, el denominado «censo indígena» (Costa Rica, el Paraguay, el Perú y la República Bolivariana de Venezuela). Cabe enfatizar que, si se escoge esta opción, la recomendación apunta a diseñar un formulario complementario aplicable en los territorios indígenas que formen parte del proceso censal (y no a la realización de un censo independiente) y que todo el trabajo realizado se realice en estrecha colaboración con los propios pueblos indígenas. En el caso del «censo indígena» realizado en paralelo al censo general, la pregunta de autoidentificación debería formar parte del cuestionario general aplicable en todo el país. El formulario específico que se diseñe para los territorios indígenas debería contar una batería mínima de preguntas comunes y comparables a nivel nacional, además de otras adaptadas y específicas para cada territorio. Asimismo, se puede aplicar un cuestionario comunitario complementario (como Paraguay y Perú) que recoja información desde la dimensión colectiva de los pueblos.

V. Características de las viviendas: materialidad, disponibilidad de bienes y servicios

En el documento “Principios y recomendaciones para los censos de población y vivienda, revisión 3”, de United Nations (2017a), se establece que los censos tienen como objetivo fundamental proveer datos esenciales para el diseño de políticas, la planificación y los propósitos administrativos, incluyendo entre sus principales usos la formulación de políticas de vivienda, que reúnen intereses públicos y privados para atender carencias y demandas habitacionales. Los tópicos cubiertos por el cuestionario aluden a viviendas, hogares y construcciones, los que deben definirse considerando diversas circunstancias tales como las necesidades nacionales y locales, la comparabilidad internacional o la competencia técnica de los empadronadores, entre otras, para obtener información mediante la observación directa y los recursos disponibles a nivel nacional.

Los elevados niveles de urbanización y metropolización que se registran en los países de América Latina, así como las complejas realidades socioeconómicas y demográficas que experimenta la sociedad latinoamericana, fundamentan la relevancia que han adquirido los estudios relativos a las características de viviendas, bienes y servicios a los que acceden sus ocupantes, incluido el medio ambiente. En este caso, se trata de considerar las potencialidades inherentes a los insumos que puede proveer la información censal en esta materia, con el fin de aportar experiencias concretas para la planeación del desarrollo regional. En esta línea, además de los tópicos sobre servicios básicos y bienes del hogar —que tienen importancia para describir elementos relacionados con cuestiones medioambientales, del entorno y del acceso a los servicios y al equipamiento—, las Naciones Unidas plantean un espacio para profundizar la discusión de algunas características específicas, en el marco de ciertos temas nucleares tales como tipo de vivienda, localización, disposición y manejo de residuos sólidos y de aguas servidas; así como temas adicionales, por ejemplo, el uso de combustibles para diferentes fines (United Nations, 2017a).

Además de los aspectos ya aludidos, sobre servicios básicos (que en algunos cuestionarios se refieren a la unidad censal del hogar), cabe destacar la utilidad de las preguntas relativas a la disponibilidad de bienes y servicios en el hogar (tenencia y uso de vehículos motorizados y no motorizados; ciertos aparatos electrodomésticos como refrigeradores, computadores o televisores), los que podrían estar asociados con la generación de impactos relevantes sobre el entorno y el medio ambiente cuando su uso y operación están concentrados geográficamente.

A. Características de la vivienda y del entorno⁴¹

1. Antecedentes

Los países de América Latina han procurado seguir fielmente las recomendaciones internacionales básicas de las Naciones Unidas y de otros organismos internacionales en sus censos de población y vivienda, con el objetivo de asegurar una comparabilidad mínima de conceptos a escala regional. Si bien, el foco principal de un censo de viviendas es justamente el conteo de las viviendas y su estado actual para el desarrollo de futuras políticas públicas, programas de viviendas y planificación de asentamientos humanos, esto no se realiza en el aire, sino a partir de la base de su relación con los otros dos marcos de enumeración que son propios de un censo de vivienda, los que permiten la vinculación con el censo de población: los hogares y las personas. El detalle de las preguntas sobre la presencia de hogares, las personas y las relaciones de parentesco brinda información precisa acerca de los requerimientos cuantitativos de vivienda y se vincula con la demografía familiar y socioeconómica. Es este detalle, lo que hace valioso al censo de vivienda para desarrollar el marco de muestreo de viviendas y para los sistemas de respuesta a emergencias.

En la región, todos los censos de la década de 2010 capturaron directamente la cantidad de personas que había en la vivienda, que residían habitualmente en ella o que realizaron un registro de la cantidad de personas por hogar de cada vivienda. Un análisis de las preguntas sobre servicios básicos, incluidas en los cuestionarios censales de las décadas de 1990, 2000 y 2010 de América Latina, indica que, prácticamente, en todos hubo consultas relativas al acceso a servicios de agua potable, energía eléctrica y sanitarios. En contraste con lo anterior, existen particularidades relativas a los enunciados, la unidad de análisis y las categorías de respuesta que generan dificultades para la comparabilidad internacional inmediata y persisten las diferencias, entre aquellos países que preguntan por servicios básicos, equipamiento, dormitorios u otras dependencias a nivel de vivienda y otros a nivel de hogares.

En la década de 2010, los 17 países que realizaron censos de población y vivienda hicieron preguntas sobre el material predominante en los pisos, techos y paredes exteriores de las viviendas particulares. Al igual que con la variable "tipo de vivienda", ocurre que solo la mitad de los países expresa en los cuestionarios censales que la variable se llena exclusivamente por observación del encuestador. De todas formas, esta pregunta permitió entregar una aproximación a la distribución de usos del suelo y de las formas habitacionales particulares y colectivas que son muy diferentes entre sí y entre los países.

Las formas de tenencia de la vivienda se investigaron a escala de hogares en siete países de la región; a saber: (la Argentina, el Ecuador, Guatemala, Honduras, la República Dominicana, Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela; en tanto, en otros ocho países se investigó al nivel de la vivienda, entre ellos: el Estado Plurinacional de Bolivia, el Brasil, Costa Rica, Cuba, México, Panamá, el Paraguay y el Perú. Mientras que, en los casos de Argentina, Paraguay y Uruguay se preguntó, particularmente, por la propiedad del terreno.

Si bien, en la década del 2000, solo Cuba preguntó por el año de construcción de la vivienda, en la década del 2010 hubo cuatro países que agregaron la pregunta, los cuatro con intervalos de tiempo, siendo el más reciente el periodo intercensal o 10 años y, luego, con intervalos diferentes en cada país. En esta década, todos los países incluyeron alguna consulta sobre el tipo de materiales utilizados en los muros o paredes y sobre el tipo de materiales utilizados en el piso y el techo, excepto Brasil, país que omitió las dos y Colombia que solo omitió la de materiales utilizados en el techo. Debe considerarse como un dato de contexto el hecho que la gran mayoría de los países no preguntó directamente por el estado o la calidad de la vivienda. La excepción fueron los censos de Costa Rica (2011) y del Ecuador (2010), quienes solicitaron calificar el estado de muros, techo y piso según su estado "bueno-regular-malo" y el censo de Cuba (2012), el que incluyó una consulta sobre "afectación de techo, muro y piso, ofreciendo diversas alternativas para los daños.

⁴¹ Para un análisis más exhaustivo acerca de esta temática, véanse Arriagada (2011) y Alves y Cavenaghi (2011).

En la década de 2010, 15 de los 17 países que realizaron un censo, preguntaron por la cantidad de recintos o ambientes de la vivienda o el hogar; en cambio, el cien por ciento de los países preguntó por dormitorios o habitaciones para dormir, facilitando con ello el cálculo del déficit habitacional.

Respecto a recintos para cocinar o de servicios sanitarios, si bien la mayoría de los países tiene preguntas referentes a estos dos tipos de habitaciones, solo seis países hicieron la pregunta sobre el uso exclusivo del hogar o la vivienda de la cocina y 13 países sobre el uso exclusivo del baño.

Además de las habitaciones para dormir, existen otras preguntas en el cuestionario, en que la región se divide entre países que preguntan en referencia a la vivienda y otros al hogar, por lo que es necesario revisar los dos ámbitos y la razón de contexto del porqué un país decide una u otra forma. El manual de Naciones Unidas (2017a) reconoce, explícitamente, que para algunos temas que se van a investigar puede ser más eficiente utilizar el hogar que la vivienda⁴².

Un análisis inicial de las preguntas que indagaron sobre los servicios básicos, en los cuestionarios censales de 2010, permite detectar un alto grado de homogeneidad entre países en relación con la cobertura de estas variables, al mismo tiempo que se observa la persistencia de un alto grado de heterogeneidad en la forma y alcance de cada una de dichas preguntas. Entre ellos, las consultas acerca del acceso al agua potable se encuentran en todos los cuestionarios de la década de 2010; no obstante, solo 13 de ellos tiene una categoría o pregunta explícita sobre si el agua llega dentro de la vivienda, categoría de respuesta que, ante la crisis actual de COVID-19, hace una diferencia significativa con respecto a la calidad del acceso de los hogares a las condiciones mínimas de seguridad sanitaria ante la pandemia.

El ítem referido al uso de combustibles para cocinar se incluyó en 14 de los 17 cuestionarios censales de la década de 2010. Aunque este hecho es positivo para identificar potenciales fuentes contaminantes de nivel domiciliario, es importante hacer notar la carencia de registros acerca del uso de combustibles para otros propósitos, como la calefacción. Si bien es cierto que la prioridad asignada a este componente está determinada por las particularidades climáticas de los países, parece necesario promover una mayor atención, al menos en aquellos que experimentan estaciones frías prolongadas (principalmente en el cono sur de la región) o temperaturas elevadas que requieren aparatos de aire acondicionado o sistemas de refrigeración.

En tanto, la situación de las variables referidas a la energía eléctrica es diversa. Si bien, 16 de 17 países hicieron alguna pregunta sobre disponibilidad de energía eléctrica u otra energía para alumbrar la vivienda, presentando una gran heterogeneidad sobre la forma y fondo de la pregunta, resulta necesario avanzar, de todos modos, en la estandarización para mejorar la comparabilidad internacional.

Por su parte, las preguntas sobre los sistemas de eliminación o recolección de basura, también, presentan disparidades, con claras implicancias para el análisis de sus efectos sobre el medio ambiente. Si bien, las preguntas acerca de este ítem se instalaron en los diseños de los cuestionarios censales desde la década de 2000, solo 12 países incorporaron preguntas específicas referidas a esta materia en la década de 2010, algunos incluso añadiendo categorías para el reciclaje.

Las recomendaciones que se presentan a continuación se hacen sobre la base de la actualización del documento "Recomendaciones para los censos de la década de 2010 en América Latina" de CELADE-CEPAL, así como en los Principios y recomendaciones para los censos de población y vivienda, Revisión 3 de Naciones Unidas, además de las recomendaciones elaboradas por los expertos del CELADE.

2. Recomendaciones generales

- i) Es preciso continuar indagando sobre las características estructurales de las viviendas y sobre las condiciones habitacionales del hogar, dando especial importancia a las preguntas que ya se han realizado en los censos de la región y que aportan información para los estudios comparativos y de tendencias.

⁴² Véase United Nations 2017a, párrafo 2,38.

- ii) Se requiere tener presente los objetivos puntuales de cada pregunta que ya está, o se quiere incluir, en el formulario, a razón de actualizarlas según los cambios en la oferta de materiales, bienes o servicios, haciendo una formulación más eficiente de variables y categorías de respuesta en favor de los objetivos de medición, cuidando siempre que las categorías sean mutuamente excluyentes y que cubran el universo posible de respuestas.
- iii) Analizar las ventajas y desventajas de incorporar nuevas variables relativas a las características de la vivienda o modificar conceptual y operacionalmente aquellas incluidas, tradicionalmente, en los censos, mediante la implementación de pruebas previas de evaluación que aseguren la correcta medición de los aspectos que, efectivamente, se requieren investigar.
- iv) Examinar los resultados obtenidos en los censos anteriores respecto de las categorías de respuesta, así como de las utilizadas actualmente en otras encuestas de hogares, pues a partir de este análisis, puede resultar que sea necesario actualizar o modernizar las categorías de respuestas. Por su parte, el hecho de aferrarse a conservar la formulación de ciertas preguntas de manera idéntica para no perder comparabilidad es uno de los ámbitos que se deben evaluar, pues la pérdida parcial de comparabilidad histórica no debe degradar la calidad de las respuestas actuales.
- v) Evaluar la pertinencia de optar por la formulación de preguntas referentes al hogar o la vivienda, de manera particular en aquellos países donde los arreglos de convivencia llevan a que una misma vivienda sea cohabitada por más de un hogar, algo que puede tener algún nivel de relevancia en el país o en algunas de sus subpoblaciones, con objeto de evitar el riesgo de subvalorar algunos déficits.
- vi) Enfatizar la importancia de relevar los nuevos tópicos sobre accesibilidad y equipamiento de la vivienda, los que pueden incluirse en los cuestionarios censales de vivienda y hogar o en cuestionarios específicos para áreas de empadronamiento.
- vii) Tomar en consideración y ponderar la valiosa información que puede aportar la realización de un precenso de estudios habitacionales. Insistir en la relevancia que tiene el precenso como instancia de recolección de información complementaria, especialmente aquella relacionada con la descripción del entorno y de los bienes comunitarios. Si la información sobre el entorno se releve en cuestionarios adicionales o en el precenso, resulta imprescindible que esté correctamente conectada al cuestionario principal. A pesar de que esto, en una primera mirada, puede resultar un asunto bastante simple, se suele perder la información recabada por estos instrumentos anexos debido a asuntos logísticos o técnicos.
- viii) Se alienta a que todos los países incluyan y/o consoliden la práctica de hacer distinciones entre aquellas preguntas que pueda llenar el encuestador por observación, tales como: tipo, estado de ocupación y materiales de las paredes exteriores y del techo de las viviendas. Esto permitirá mejorar la calidad de respuesta (en la medida en que el entrenamiento de los encuestadores lo permita) junto con evitar una mayor omisión en la cantidad de viviendas y en sus características mínimas, asegurando, de esta manera, una mayor cobertura de viviendas.
- ix) Considerar, al momento de la definición de las preguntas, que el censo de viviendas se utiliza para la proyección de requerimientos habitacionales, por lo que es indispensable mejorar la coordinación con las instituciones pertinentes en cada país.
- x) Relevar la importancia de contar con un plan de análisis previo al operativo censal, que considere y valide la explotación de todas las variables de vivienda en el cuestionario.

3. Recomendaciones específicas

- i) La información del tipo de vivienda debiera actualizarse y mejorarse en los cuestionarios censales para lograr una correcta segmentación de casas y departamentos en función de las diferencias de calidad o naturaleza. Cabe recordar que las categorías de respuesta deben ser mutuamente excluyentes y, además, cubrir a todo el universo de respuestas posibles. Si se utiliza el mismo formulario para viviendas colectivas o personas sin vivienda, es necesario reflejar apropiadamente estas categorías.

- ii) Incorporar una categoría para la vivienda indígena, separada de otras categorías, pues se ha observado que las condiciones de vida de las primeras naciones han sido invisibilizadas por las estadísticas, conduciendo a programas y proyectos que no se ajustan a la realidad de estos grupos específicos⁴³.
- iii) Incluir la categoría de barrios cerrados o condominios, dado que, cada vez más, es una forma de agrupación de viviendas que sigue en auge. También, es relevante captar este tipo de información en el precenso, pues tiene un impacto directo en cómo se organiza el operativo censal. Además, esta información sería un apoyo importante para el análisis de la desigualdad y la segregación social.
- iv) Introducir una categoría de vivienda que represente aquellos lugares de habitación en edificaciones mayores, donde en una habitación, habitualmente pequeña (10 metros cuadrados aprox.), vive un hogar y comparte, por medio de un pasillo, el baño con otros hogares en viviendas-habitaciones contiguas, en la que generalmente se cocina al interior de cada habitación, habitualmente llamados "cuartos en cuartería" en Costa Rica, "pieza en casa antigua o en conventillo" en Chile para capturar mejor la situación de las personas viviendo en condiciones inhabitables y en barrios marginales.
- v) Precisar si la pregunta en relación con el estado de ocupación de la vivienda se utilizará solo con fines temáticos y de medición o también para fines operativos y de seguimiento del proceso de recolección de la información, además de las distinciones de estado que se pueden realizar, dependiendo del tipo de censo (de hecho o de derecho). Según estas definiciones, se deberá observar que estén todas las alternativas necesarias para cumplir con los objetivos de la pregunta.
- vi) Examinar y actualizar las categorías de clasificación de los materiales de construcción de paredes, techos y pisos, apuntando a satisfacer la exigencia de diferenciar la calidad y el uso de materiales tradicionales, como puede ser en el caso de las viviendas indígenas, permitiendo diferenciarla de los materiales de desecho.
- vii) Mantener y consolidar la pregunta sobre las formas de tenencia de la vivienda, preferiblemente a escala de hogares, como lo recomienda el manual de Naciones Unidas (2017a)⁴⁴, según el cual la tenencia se refiere al arreglo que realiza el hogar para ocupar la totalidad o una parte de la vivienda, siendo la unidad de enumeración el hogar que ocupa una unidad de vivienda⁴⁵. Asimismo, se alienta a que los países pregunten por el sexo del (o los) propietario (s) de la vivienda, cuando sea (n) parte del hogar.
- viii) Viendo la utilidad que puede tener la pregunta sobre rangos de antigüedad o período de construcción de la vivienda y el hecho que es una variable recomendada, expresamente, por las Naciones Unidas, se estima deseable evaluar su inclusión. Más aún, se puede explorar, si las condiciones del proyecto lo permiten, la posibilidad de contar con procedimientos de registro durante la enumeración realizada en el precenso.
- ix) Optimizar las consultas sobre acceso a servicios de agua por cañería, saneamiento y recolección de basura, teniendo en consideración sus objetivos y su aporte a la calidad de vida de las personas. En el caso del acceso al agua, es esencial que se mantenga, o reincorpore la categoría de acceso al agua dentro de la vivienda y que las categorías no mezclen agua potable con no potable.
- x) Evaluar la conveniencia y pertinencia de que las preguntas, sobre sanitario, número de habitaciones y número de habitaciones para dormir, cocina y energía para cocinar, se hagan en base al hogar y no a la vivienda.
- xi) Desagregar las viviendas colectivas, a fin de diferenciar entre categorías, tales como bache para trabajadores, hogares para personas adultas mayores, albergues infantiles, cárceles y residencias estudiantiles, entre otras.

⁴³ Véase capítulo IV. El enfoque étnico: pueblos indígenas y afrodescendientes.

⁴⁴ Véase United Nations (2017a), párrafos 2.38, 4.476 y 4.556.

⁴⁵ Ídem, párrafo 4.556.

- xii) Se considera altamente recomendable que los países hagan una revisión e introduzcan (o mantengan) las preguntas que permiten identificar viviendas inadecuadas. Se entiende por domicilios “inadecuados”, aquellos que presentan ciertas carencias, pero que no implican una ampliación del stock de viviendas ya existente. Este tipo de vivienda se puede detectar a partir de los siguientes criterios:
- falta de infraestructura (electricidad, agua, alcantarillado y basura),
 - densidad excesiva de residentes (hacinamiento),
 - problemas en la tenencia de la tierra (falta de título de propiedad),
 - falta de sanitario exclusivo para el domicilio, y
 - alto grado de depreciación⁴⁶.
- xiii) Para la indagación del tema ambiental, se propone explorar la inclusión de alguna variable sobre la separación de la basura, con la que no se busca ofrecer datos acerca del reciclaje, sino respecto de la cultura de separación de los residuos en general.
- xiv) Para obtener información sobre la durabilidad y calidad de las viviendas —esencial para las políticas públicas—, se deberían incluir preguntas que reflejen la realidad actual. Por ejemplo, es importante conocer los alrededores en donde se encuentra localizada la vivienda, identificar las características de su accesibilidad, como el tipo de calle y el material del pavimento de la calle de acceso. Esta tarea también puede realizarse como una observación del empadronador o bien durante la enumeración misma del pre censo. De todos modos, la información vital aquí, especialmente en zonas urbanas, es, por ejemplo, si la vivienda está en una zona de riesgo, como la pendiente de un cerro, en áreas inundables o cerca de ríos, entre otros aspectos.
- xv) Explorar la incorporación de un formulario especial sobre la vulnerabilidad del entorno de la vivienda y el medio ambiente, que sea completado por el supervisor. En este caso, se resalta la importancia de su labor y, por lo tanto, se recomienda no sobrecargarlo con trabajo extra y fortalecerlo mediante capacitaciones específicas, dirigidas tanto a él como a los empadronadores

B. Disponibilidad de bienes y servicios

1. Antecedentes

Sin duda alguna, la información censal contribuye a conocer los antecedentes básicos de las viviendas, los hogares y las personas, a partir de los cuales se tomarán acciones de política pública tendientes, en general, a mejorar las condiciones de vida de las personas. Desde esta perspectiva, es relevante conocer la disponibilidad de bienes o servicios con los que cuentan los hogares, dado que permite conocer el estado de privación y acceso a bienes o servicios que les son útiles a las personas moradoras o residentes para desenvolverse tanto al interior de su hogar como en la sociedad, en ámbitos como la educación, el mercado de trabajo y la vida, en general. Del mismo modo, dicho conocimiento, en combinación con otras variables del cuestionario, es útil para la estratificación socioeconómica de los hogares y el diseño del marco muestral.

En el contexto actual de la sociedad de la información, el nivel de penetración de los bienes y servicios —ligados a las tecnologías de la información y la comunicación, TIC—, en los hogares es, siempre, el punto de partida para impulsar políticas públicas que fomenten la conectividad digital. En el documento “Principios y recomendaciones para los censos de población y habitación” (Naciones Unidas, 2017a) se recomienda consultar en los censos por la tenencia de un conjunto de bienes, sea radio, televisor, línea telefónica fija, celular y computadora, así como por el acceso a la Internet a nivel de hogar, junto con la disponibilidad en el hogar de electrodomésticos duraderos y automóviles disponibles para uso del hogar⁴⁷.

⁴⁶ Véase Alves y Cavenaghi (2010).

⁴⁷ Véase United Nations (2017a), párrafos 4.564 al 4.573.

Entre las décadas de 2000 y 2010, aumentaron significativamente las preguntas censales sobre equipamiento TIC. De los 17 países que realizaron su censo durante la década de 2010, 16 de ellos incluyeron preguntas relativas a la tenencia de algún bien TIC a nivel de hogar o de la vivienda. De estos mismos países 16 preguntaron por tenencia de radio, radio-grabador o equipo de sonido; 14 indagaron por tenencia de televisor; 14 pesquisaron por tenencia de teléfono fijo; 13 consultaron por tenencia de celular; 15 preguntaron por computadora; mientras que 14 indagaron por tenencia de Internet. Por el contrario, solo 4 países introdujeron preguntas a nivel de persona siguiendo las recomendaciones del CELADE⁴⁸.

Respecto al equipamiento de bienes durables, diferentes a los TIC, en la década del 2010, 5 países hicieron la pregunta a nivel de la vivienda y 10 a nivel de hogares; solo Chile y Colombia no incluyeron preguntas sobre bienes durables o servicios. Independiente de si la pregunta es a nivel de hogar o vivienda, la variedad de categorías de respuesta es importante, generándose un conjunto de entre 25 y 30 bienes, que van desde electrodomésticos durables como lavadora, calentador de agua y refrigerador hasta medios de transporte como auto, moto o balsa, según la situación de cada país.

2. Recomendaciones generales

- i) Se sugiere, dadas las potencialidades del censo, incluir preguntas sobre la disponibilidad de bienes o servicios TIC a nivel de hogar. También es válido replantearse ciertas categorías de respuesta que, actualmente, han perdido vigencia o que tienen una alta correlación, haciendo innecesario recargar el proceso con preguntas.
- ii) Se recomienda revisar la lista de bienes durables, considerando el objetivo de medición y la utilización que se le dará a cada bien, a fin de discriminar entre diferentes bienes y ajustar dicha lista a las características vigentes en cada país. En este punto, es necesario recordar que el acto de mantener categorías, solo por el fin de la comparación intercensal, no siempre es un objetivo lo suficientemente robusto.
- iii) Se recomienda revisar la incorporación de bienes duraderos disponibles en el hogar con perspectiva étnica y de género. Los bienes que se incluyan deben ser pertinentes a la realidad nacional y/o a los diferentes grupos poblacionales, por cuanto cada país deberá analizar si es pertinente agregar bienes, conforme a la realidad de los territorios rurales dispersos o indígenas. A su vez, en toda la selección de bienes es necesario considerar que no son inocuos respecto al hecho de contener parte de la carga de trabajo de mujeres y hombres en el trabajo doméstico no remunerado, desarrollado principalmente por mujeres en nuestra región⁴⁹.
- iv) Se recomienda testear siempre las preguntas, para verificar su correcta comprensión y aplicación. En este caso específico, se hace relevante el asegurar que las personas comprendan a cabalidad lo que son bienes (TIC y no TIC) a su disposición para el uso en el hogar, independiente de su intensidad y frecuencia de uso. Asimismo, resulta necesario comprobar que, efectivamente, se hagan las distinciones necesarias respecto de los tipos o formas de algunos bienes, según lo requiera el país; mientras que, en otros, es necesario, además, preguntar por la cantidad del bien a disposición en el hogar, por ejemplo, la cantidad de vehículos para transporte.

3. Recomendaciones específicas

- i) Incluir en el módulo de hogar del cuestionario censal, cuando se opte por un contenido mínimo, las preguntas asociadas a tenencia de bienes y servicios TIC de radio, televisión, teléfono fijo, teléfono móvil, computador y acceso a Internet. En este caso, es necesario que los planificadores del censo tengan en cuenta que tal información no solo servirá para medir el equipamiento del hogar, sino también la disponibilidad de tecnologías de la información y

⁴⁸ La incorporación de preguntas acerca del uso de bienes o servicios TIC, a nivel de persona, se trata en el capítulo VII.1. Uso de tecnologías de la información y comunicaciones.

⁴⁹ Véase Capítulo III. Enfoque de género.

la comunicación. Por este motivo, se deben considerar las recomendaciones mencionadas para cada pregunta al momento de elaborar la boleta y el manual del encuestador. De igual importancia es hacer preguntas de uso de TIC a nivel personal, como se explica en el capítulo VII. I. Uso de tecnologías de la información y las comunicaciones.

- ii) Respecto de los electrodomésticos y otros bienes duraderos en el hogar, si bien no hay una recomendación específica —pues esto dependerá de las características del país—, se recomienda, de todos modos, incluir al menos un par de bienes durables y de medios de transporte de uso en el hogar, los que en su conjunto permitan cumplir con los objetivos planteados para esta pregunta, generalmente una estimación sobre el equipamiento, condiciones de vida y estratificación socioeconómica.
- iii) En relación con algunos tipos de bienes, a veces es necesario preguntar, específicamente, por la tenencia en el hogar y por la cantidad de ese tipo de bienes con que cuenta, de forma que la respuesta pueda tener un efecto realmente diferenciador. En este caso, se recomienda tomar las precauciones de diseño y continuidad, además de asegurar la realización de las pruebas necesarias para evitar que se salten la pregunta o que tenga una tasa mayor de no respuesta por deficiencias en el diseño o la comprensión.

VI. El hogar y la familia⁵⁰

A. Antecedentes

Las consideraciones metodológicas, sobre los aspectos operativos de la medición de hogares y familias en un censo, son, comparativamente, recientes. Pese a que, desde hace mucho tiempo, los censos han sido la principal fuente de información sobre la composición de las familias y de los hogares, el desarrollo conceptual de este tema no ha ido de la mano de la elaboración de variables cuantificadoras precisas que puedan dar cuenta de las transformaciones acaecidas en la sociedad en las últimas décadas. Quizá esto se deba a que, paulatinamente, las estructuras familiares se han complejizado, algo que demanda que los aspectos ligados a ellas sean investigados con más detalle y multiplicidad de criterios.

Un asunto de particular importancia para el análisis de este tema, mediante los censos, apunta a formalizar las diferencias conceptuales entre familia, hogar y vivienda. Considerando que la producción bibliográfica acerca de estos asuntos es, especialmente, rica y amplia en la región, y que este no es el espacio apropiado para su discusión, se presentan a continuación las definiciones brindadas por las Naciones Unidas para clarificar los conceptos. Por familia se entiende a aquellos “*miembros del hogar que están emparentados hasta un grado determinado por sangre, adopción o matrimonio*”⁵¹; en tanto, el hogar es “*aquel que se basa en las disposiciones adoptadas por las personas (individual o colectivamente) para satisfacer sus necesidades de alimentos o de otros artículos esenciales para vivir*”⁵².

El análisis de las relaciones entre los miembros de un hogar (en función del parentesco con la persona que detenta su jefatura) es el que permite caracterizar la composición y los tipos de hogares⁵³ mediante los censos —tanto el parentesco con la persona que oficia de jefa(e) como los tipos de hogares, representan temas centrales en la tercera revisión de los principios y recomendaciones de las Naciones Unidas para los censos de población y vivienda.

La experiencia regional referente a los censos había dado cuenta de que, en general, en los países se indagaba por el concepto de hogar (“hogares en la vivienda”), dentro del que se establecen relaciones de parentesco sobre una persona responsable del hogar (jefa o jefe). En cambio, durante la década de

⁵⁰ Las preguntas que, habitualmente, se operacionalizan en el módulo de hogar del cuestionario censal —tales como emigración y mortalidad de personas en el hogar—, se tratan en los capítulos correspondientes a su temática; es decir, en los capítulos VII.B. Componentes de la dinámica demográfica, aunque operacionalmente sean incluidos como parte del módulo de hogar al realizar el trabajo de campo.

⁵¹ United Nations, 2017a, párrafo 4.124.

⁵² Ídem, párrafo 2.33.

⁵³ Íbidem. Tema central ver párrafos 4.122 a 4.139.

2010 se han comenzado a ver cambios en los cuestionarios y, si bien sigue predominando la pregunta por la jefa o jefe de hogar, hay dos países (Costa Rica y Uruguay) que agregaron el concepto de persona de referencia, mientras que Brasil preguntó por la persona responsable del domicilio. Por su parte, Costa Rica agregó, además, la categoría de jefatura compartida con la pareja, como una respuesta adicional a la identificación de una persona como jefa de hogar.

Todos los países de la región investigaron la relación de parentesco con la persona jefa del hogar. Sus resultados, reflejan un avance notable en la década de 2010, respecto de la década de 2000, cuando la separación de los parientes del jefe o jefa de hogar, respecto de los del o la cónyuge, presentaba dificultades, porque en muchos casos se mezclaban las categorías de parientes consanguíneos con las de parientes políticos, haciendo imposible identificar cónyuges de núcleos familiares diferentes al de la persona de referencia y su descendencia. Es decir, no se podía diferenciar entre familias recompuestas o “ensambladas”: Por el contrario, en la década de 2010, se constata que todos los países permitieron distinguir entre uniones legales y consensuales, presentando ventajas en relación con los abordajes conceptuales y metodológicos para estos asuntos. De esta manera, emerge la noción de jefatura compartida, la captación de parejas del mismo sexo, la posibilidad de identificar familias reconstituidas y núcleos familiares secundarios, aunque estos temas aún se aborden en muy pocos países de la región⁵⁴.

Como se señaló en el seminario Aspectos conceptuales de los censos de población y vivienda. Desafíos para la definición de contenidos incluyentes en la ronda 2020, —realizado en el mes de noviembre de 2018, en Santiago de Chile—, los cambios demográficos que están ocurriendo en los países de América Latina guardan una relación biunívoca con los cambios en los hogares y familias latinoamericanas. Si bien, en la actualidad predomina el modelo de familia nuclear, los países de la región presentan claros rasgos de la segunda transición demográfica. Esta se caracteriza por una fecundidad por debajo del nivel de reemplazo, un incremento de uniones consensuales (menos matrimonios), una postergación de la edad a la primera unión y una postergación de la edad al primer hijo, entre otros rasgos. Aunque persiste una cierta heterogeneidad al respecto entre los países de la región, se observa una tendencia general al aumento de hogares monoparentales, la reducción del tamaño de los hogares y mayor diversidad en la conformación de las familias, tal como las uniones entre personas del mismo sexo. Por lo que, una línea de trabajo adicional —que aporta información al estudio de la constitución familiar—, es relativa a la consulta sobre el estado conyugal; esto es, preguntas que apuntan a captar la situación de unión entre las personas, algo que, también, es uno de los temas centrales de los principios y recomendaciones de las Naciones Unidas.

En los censos de América Latina, se parte del patrón predominante en la cultura occidental para el análisis de las estructuras familiares, en el que no existen alternativas para captar los rasgos de las culturas de los pueblos indígenas, ni de los afrodescendientes y tampoco del pueblo Rom u otro grupo específico de la población diversa que habita en la región. Aunque en la última década censal, los países de América Latina prestaron mayor atención a la identificación de los hogares, todavía hay muchas dificultades para estudios puntuales y minuciosos sobre la familia latinoamericana. Una vez más, las recomendaciones presentadas en este capítulo hacen referencia a los principios y recomendaciones de Naciones Unidas⁵⁵, a las Recomendaciones 2010⁵⁶ y a las recomendaciones emanadas del seminario “Aspectos conceptuales de los censos de población y vivienda: desafíos para la definición de contenidos incluyentes en la ronda 2020”⁵⁷.

B. Recomendaciones generales

- i) Reforzar la importancia de continuar abordando la medición del hogar y la familia en los censos de población de América Latina, con el objeto de utilizar todo el potencial que ofrecen los censos para el estudio de las familias.
- ii) Se reconoce el avance y se insta a los países a reforzar la indagación sobre el estado civil o conyugal, diferenciando entre uniones legales y consensuales, así como también la captación de parejas del mismo sexo.

⁵⁴ CELADE-CEPAL, 2019.

⁵⁵ United Nations, 2017a.

⁵⁶ CELADE-CEPAL, 2011a.

⁵⁷ CELADE-CEPAL, 2019.

- iii) Ante la diversidad de arreglos familiares y de convivencia que se dan en la actualidad al interior de una vivienda, se recomienda hacer amplios esfuerzos por establecer con claridad en el manual, y dentro de lo posible en el cuestionario, lo que se considera un hogar censal de modo que el encuestador y el encuestado tengan familiaridad con el concepto, evitando así la omisión de hogares al interior de las viviendas o la confusión entre viviendas colectivas y la existencia de más de un hogar en la vivienda.
- iv) Cuando sea posible, se recomienda ampliar el número de personas del hogar que se registra en cada cuestionario (papel), a fin de reducir la cantidad de formularios de continuación, así como revisar y destacar las marcas necesarias para determinar si un cuestionario es continuación de un hogar, o es otro hogar dentro de la misma vivienda.
- v) Considerar la evolución de las definiciones conceptuales y operativas adoptadas con miras a ampliar las posibilidades de captación de múltiples arreglos residenciales e identificar núcleos secundarios.
- vi) Tener presente que el concepto de personas que componen un hogar censal dependerá de la definición de hogar establecida por el país, la que debe difundirse ampliamente en la sociedad, así como en la capacitación de los encuestadores.
- vii) Independiente de la definición de hogar que se utilice y en un censo de derecho, las personas posibles de listar como miembros del hogar deben ser residentes habituales del hogar en cuestión. Por esta razón, para la definición de residencia habitual, se debe considerar la operacionalización que determine cada país, según sus propios patrones de movilidad interna e internacional. De todos modos, es bueno tener siempre presente que la definición general, recomendada para la residencia habitual, es aplicar el umbral de 12 meses, de acuerdo con uno de los dos criterios siguientes⁵⁸:
 - El lugar donde la persona ha vivido, continuamente, durante la mayor parte de los últimos 12 meses (es decir, durante al menos seis meses y un día), sin incluir ausencias temporales por vacaciones o asignaciones de trabajo, o tiene la intención de vivir al menos seis meses; y,
 - El lugar donde la persona ha vivido, continuamente, durante al menos los últimos 12 meses, sin incluir ausencias temporales por vacaciones o asignaciones de trabajo, o tiene la intención de vivir durante al menos 12 meses⁵⁹.
- viii) Evaluar todo cambio en la metodología de medición mediante la implementación de pruebas previas, para avanzar en la producción de información estadística válida y confiable, acorde a las demandas y necesidades de la sociedad latinoamericana.

C. Recomendaciones específicas

- i) Utilizar el criterio de “jefa o jefe del hogar”, “persona de referencia” o “persona responsable”, que ha permitido uniformar la pregunta censal de identificación, evitando el sesgo de género. Para ello, se debe tener en cuenta que el criterio adoptado, más allá del censo y sus tabulados, afectará las estadísticas de personas y hogares, debiendo ser utilizado por todo el sistema de estadísticas sociales del país.
- ii) Respecto de los temas operativos de cómo se captan los integrantes de los hogares, se reconoce y refuerza la utilidad de la pregunta (listado) sobre los integrantes del hogar y la utilización de una o dos preguntas adicionales tendientes a verificar la cantidad de integrantes, separando por sexo y recordando en el fraseo la inclusión de residentes habituales ausentes (censo de derecho) o personas que pernoctaron la noche anterior al censo (censo de hecho), los menores de 5 años, las personas de mayor edad, además del

⁵⁸ Véase United Nations, 2017a, párrafo 2.50.

⁵⁹ Véase United Nations (2017a), pág. 40, donde se expone que este enfoque es coherente con las Recomendaciones de la Conferencia de Estadísticos Europeos para la ronda de censos de 2020 y las Recomendaciones sobre estadísticas de migración internacional, Revisión 1, Documentos estadísticos No. 58, Rev. 1.

personal de servicios que vive en la vivienda, como un mecanismo efectivo para reducir la omisión de personas al interior de los hogares.

- iii) Al realizar el diseño de la lista de personas integrantes del hogar, es ineludible tener en cuenta que dicha lista es una herramienta para mejorar la cobertura de personas, mediante la facilitación del recuerdo para la persona que, en nombre de todos los integrantes, está contestando el módulo de hogar. De manera que, agregar las preguntas de confirmación y chequeo, separados por sexo, es una forma efectiva de disminuir la omisión y mejorar la calidad de los datos obtenidos.
- iv) En este registro de personas, se pueden indagar datos complementarios como sexo, edad fecha de nacimiento, los que ayudan a mejorar la calidad de la respuesta y disminuir la edición de datos en variables estructurales como edad y sexo. Es importante evitar la tendencia a agregar más indagaciones en este listado que podría tener resultados ineficientes en cobertura y calidad.
- v) Si se decide preguntar por la jefatura del hogar, se deberá explicitar el concepto y tomar todos los resguardos, tanto en la capacitación de los encuestadores, como en la comunicación del censo hacia los hogares, para que no se induzca la respuesta según criterios económicos, culturales o de género. La pregunta debe ser bien formulada para que el entrevistado tenga claridad sobre lo que se quiere investigar⁶⁰.
- vi) En caso de mantenerse el concepto de “jefa(e) del hogar”, se recomienda incorporar la pregunta sobre jefatura compartida como una pregunta explícita.
- vii) Admitir las parejas del mismo sexo, no solo para la persona de referencia y su cónyuge, sino también en los casos en que se lleguen a identificar los sub-núcleos dentro de un hogar.
- viii) Desagregar al máximo posible las relaciones de parentesco con la persona de referencia e introducir mejoras en las categorías de respuesta, con el fin de captar información acerca de las familias recompuestas o ensambladas.
- ix) Evitar mezclar parientes consanguíneos con no consanguíneos. Si bien las categorías “otros parientes” y “no parientes” tienen bajo peso relativo dentro de la desagregación de parentesco, algunos de sus componentes son cruciales para establecer los núcleos secundarios y deben constituir una categoría independiente; también, deben poder identificarse para establecer las generaciones que conviven en un mismo hogar.
- x) Introducir mejoras en la pregunta sobre el estado conyugal⁶¹, con el fin de captar información acerca de las familias recompuestas o ensambladas para mejorar la comprensión de las actuales dinámicas familiares.
- xi) Abrir espacios para reconocer modos de conformación familiar de otras culturas y no solo de la mayoritaria o hegemónica.
- xii) Si bien, se requiere conocer el estado civil o conyugal de todas las personas y la edad mínima utilizada para comparación internacional es 15 años, se recomienda que si se usa un filtro de edad mínima este sea el mismo que se usa para medir fecundidad⁶².
- xiii) Analizar diversas alternativas posibles para obtener información sobre reincidencia de las uniones y captar información sobre la edad de la primera unión.
- xiv) Se recomienda que, al hacer el proceso de edición y corrección de datos, se evite cualquier corrección al sexo de las personas en función del sexo del cónyuge o conviviente, como única variable en consideración.

⁶⁰ Véase capítulo III. Enfoque de Género.

⁶¹ Véase United Nations (2017a), párrafo 4.163.

⁶² Se recomienda también observar las recomendaciones del capítulo VII.B.2. Medición de fecundidad y de mortalidad.

VII. Características de las personas

A. Antecedentes

Tradicionalmente, los censos de población y vivienda se utilizan para la planificación, investigación y la formulación de políticas públicas y privadas, con la gran ventaja que la misma herramienta permite ir con robustez desde el nivel nacional al subnacional, incluso hasta áreas pequeñas. En este contexto, para un país es esencial contar con información fidedigna sobre el tamaño, la distribución y las características demográficas y socioeconómicas de su población. Disponer de esta información hace posible que los países puedan desarrollar políticas y programas sólidos, destinados a promover el bienestar y desarrollo de su población, fundados en la evidencia disponible, que permita reducir brechas, detectar rezagos y propiciar la igualdad al proporcionar estadísticas básicas comparables para cada localidad y unidad administrativa.

Disponer de información actual y fehaciente sobre temas tan diversos como: sexo, edad, educación, alfabetización, fecundidad adolescente, mortalidad, empleo, migración, etnicidad, tipos de hogares, pertenencia a pueblos indígenas o estado civil, por nombrar solo algunos de los temas que son tratados en este capítulo, permite generar una gama de indicadores y de análisis e investigaciones que debieran ayudar a los países en la implementación de sus planes de desarrollo, y a la vez sirven para crear líneas de base para monitorear y responder a las demandas de evaluación de los mecanismos internacionales como el Consenso de Montevideo, la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Sin duda, la caracterización de las personas es medular y de suma importancia en un censo, puesto que es la base para la planificación estatal y cualquier política pública. Sin embargo, la experiencia censal de los países de América Latina —que data desde la época de la colonia y que en la historia moderna de los censos comienza en los años 1950—, indica que su importancia ha sido ampliamente aquilatada y valorada, a pesar de que los países no siempre logran realizar los censos cada 10 años; por ejemplo, en la década de 2010, solo 17 países realizaron su censo de un total de 20 de América Latina.

B. Componentes de la dinámica demográfica

1. La medición del sexo y la edad

a) Antecedentes

Las características demográficas básicas de la población son el sexo y la edad. A partir de estas dos características, se obtendrá la mayor parte de indicadores, tabulados e información demográfica y socioeconómica para un censo de población, los que serán de gran utilidad en los múltiples usos de desarrollo de políticas, programas, evaluación de metas y otros. La cantidad de personas, el sexo, la edad y la relación de parentesco con la persona de referencia⁶³ son las variables estructurantes de la información sobre población.

Edad y sexo son variables tradicionales en los censos, aparentemente simples y todo indicaría que de fácil recolección⁶⁴. Es así como, el disponer de estos datos con el mayor nivel de calidad posible, es uno de los principales objetivos del equipo censal, tanto temático, operativo y de procesamiento, pues el obtener estructuras erróneas de sexo y edad, traerá consigo errores y sesgos en el análisis de, prácticamente, todas las variables del módulo de personas y de hogares, en las proyecciones de población y, por lo tanto, afectará la asignación de recursos al menos durante 10 años, por mencionar algunos impactos. Por otra parte, errores en el registro de la edad en el momento de la encuesta, pueden implicar errores en la aplicación de los filtros y saltos de edad, provocando tasas de no respuesta más altas en temáticas específicas.

En la década de 2010, prácticamente, todos los países siguieron la recomendación, tendiente a mejorar la captación de la edad y la relevaron a un nivel de tres dígitos, con el objeto de incorporar la información de las personas que llegan a edades superiores a los 99 años o que fallecen en ellas, obteniendo una adecuada estimación de la sobrevivencia y la mortalidad de la población adulta mayor, acorde con el desarrollo de la transición demográfica que atraviesa la región.

Debido a su importancia, y siguiendo las recomendaciones internacionales⁶⁵, en la década del 2010, 14 de los 17 países que hicieron un censo de población y vivienda utilizaron dos preguntas para captar la edad de las personas. Una de ellas fue preguntando, directamente, por la edad en años cumplidos al momento del censo y la otra preguntando por la fecha de nacimiento, con el claro objetivo de disminuir la no respuesta, así como las inconsistencias y correcciones en el procesamiento. Adicionalmente, Honduras preguntó dos veces por la edad en años cumplidos, al igual que lo hace Chile, Panamá y República Dominicana al recabar el sexo de las personas, agregando una pregunta en el módulo de hogar, en el registro de personas y otra en el módulo individual.

Todos los países, exceptuando Chile, hicieron la pregunta sobre estado civil o conyugal, Panamá la hizo para toda la población; Brasil, Colombia, Guatemala, Paraguay y Venezuela, la aplicaron a personas de 10 y más años de edad; Costa Rica, Cuba, Ecuador, Honduras, México, Perú y Uruguay, lo hicieron para personas de 12 y más años de edad; Argentina lo hizo para el límite de 14 y más años de edad y, finalmente, Bolivia y República Dominicana para el rango etario de 15 y más años.

b) Recomendaciones generales

- i) Se valoran los esfuerzos realizados por los países para aumentar la tasa y calidad de las respuestas en las variables demográficas básicas, sexo, edad y estado civil, y se insta a los países a continuar y mantener este esfuerzo, haciendo más de una pregunta en el caso de la edad, o preguntas complementarias en el caso del estado civil y, en especial, favoreciendo la capacitación para evitar sesgos o imputaciones de los encuestadores.

⁶³ Véase capítulo VI. Hogar y familia.

⁶⁴ Ello no implica que no se observen problemas en la declaración de la edad, como preferencia de dígitos o una cierta exageración en edades avanzadas, por ejemplo.

⁶⁵ Véase United Nations (2017a), párrafos 4.150 al 4.162.

- ii) Las recomendaciones de las Naciones Unidas (2017a), en su párrafo 4.163, reconoce que, a pesar de la naturaleza cambiante del matrimonio, el estado civil sigue siendo una variable demográfica útil, dado que aún persiste una relación directa entre matrimonio y fecundidad y otras características demográficas, sociales y económicas. Recomienda que el matrimonio, estado conyugal o unión se defina según las leyes y costumbres de cada país⁶⁶.

c) Recomendaciones específicas

- i) Se debe seguir consolidando en la región la práctica de preguntar por la edad en años cumplidos y por la fecha de nacimiento, dado que es una técnica que mejora la calidad de los datos⁶⁷ en el procesamiento. Se debe reforzar la capacitación e instrucciones operativas respecto de la forma de llenado, evitando imputaciones por parte de los censistas.
- ii) Se debe reforzar y consolidar la práctica de preguntar la edad a un nivel de tres dígitos con el objetivo de incorporar la información de las personas que llegan a edades superiores a los 99 años o que fallecen en ellas, dado el proceso de transformación demográfica que vive la región.
- iii) Se insta a los países a poner especial atención en la obtención y registro de la edad en años cumplidos, pues esta variable es la que, principalmente, guía al censista a través de los saltos de edad en el cuestionario.
- iv) El sexo, junto con la edad, representa el tipo más básico de información demográfica que se recopila conformando la base estructural sobre la cual se realizarán, prácticamente, todos los análisis sociales, demográficos y económicos. Por esta razón, se recomienda que, cuando esta información esté incompleta, se hagan imputaciones de sus valores en lugar de informarse como información “no declarada”⁶⁸.
- v) Analizar la factibilidad de preguntar dos veces por el sexo y la edad de la persona; una, en el listado de miembros del hogar y, otra vez, en el módulo de características de las personas, como un mecanismo efectivo para reducir la no respuesta y la posterior edición de datos en una variable estructural.
- vi) Se recomienda que al hacer el proceso de edición y corrección de datos se evite cualquier corrección al sexo de las personas en función del sexo del cónyuge o conviviente, como única variable en consideración.

2. La medición de fecundidad y de mortalidad⁶⁹

a) Antecedentes

En muchos países de América Latina, las estadísticas vitales siguen siendo deficientes, debido a diferentes razones, ya sea por subregistro, porque no cuentan con la estabilidad institucional necesaria o les falta oportunidad, algo que no permite realizar, entre otras cosas, buenas estimaciones de la fecundidad y de la mortalidad. Por ello, se recurre a los datos censales para realizar estimaciones indirectas o directas basadas en preguntas retrospectivas. Las preguntas de fecundidad y mortalidad son útiles para establecer tendencias y realizar análisis diferenciales, gracias a las múltiples posibilidades de desagregación que aportan los censos y a la conveniencia de tener el numerador y el denominador de las tasas procedentes de una misma fuente de datos.

Los datos, a partir de los que se calculan las tasas de fecundidad y mortalidad, entre otros indicadores relacionados, provienen de un set de preguntas que se ha estado aplicando a la población desde hace mucho tiempo y que, también, forma parte de las recomendaciones de las Naciones Unidas para estas materias. Es así como, son parte de los temas centrales o *core topics*, las preguntas referentes a: hijos

⁶⁶ Véase capítulo VI. Hogar y familia.

⁶⁷ Véase United Nations (2017a), párrafo 4.156.

⁶⁸ Ídem, párrafo 4.149.

⁶⁹ Pueden consultarse los documentos de referencia y las presentaciones sobre este tema realizadas en el seminario-taller “Los censos de 2010 y la salud”, disponible en línea: <http://www.eclac.org/celade/censos2010/>.

nacidos vivos⁷⁰; hijos sobrevivientes⁷¹; fecha de nacimiento del último hijo nacido vivo⁷² y muertes en el hogar en los últimos 12 meses⁷³. Si bien, no son considerados centrales, se recomienda la inclusión de los siguientes temas: edad de la madre al nacimiento del primer hijo nacido vivo⁷⁴; edad, fecha o duración del primer matrimonio⁷⁵; muertes de niños nacidos en los últimos 12 meses⁷⁶ y orfandad materna o paterna⁷⁷.

Las tres primeras preguntas son utilizadas al momento de aplicar estimaciones indirectas de la fecundidad y la mortalidad en la niñez; mientras que, las preguntas por muertes en el hogar en los últimos 12 meses y orfandad materna o paterna se inscriben entre las preguntas retrospectivas que permitirían estimar la mortalidad adulta. Todas ellas permiten efectuar estimaciones de la fecundidad y mortalidad o perfeccionar sus mediciones. Estos procedimientos constituyen, en muchos casos, la única fuente independiente para obtener información sobre fecundidad y mortalidad; por lo tanto, constituyen una de las pocas formas de conocer el orden de magnitud de los errores contenidos en las estadísticas vitales. Incluso, para aquellos países con registros completos de nacimientos y defunciones, algunos de los temas, como "hijos o hijas nacidos vivos", "hijas o hijos sobrevivientes", "edad al contraer matrimonio o unión" y "edad al primer nacimiento" se aconseja su inclusión en los cuestionarios censales, pues proporcionan información útil y necesaria para el cálculo de las estimaciones de fecundidad de cohortes y períodos.

No obstante, se debe tener presente que se trata de información recogida en terreno, por lo que está sujeta a múltiples errores y sesgos que hacen necesario evaluar los datos obtenidos, algo que implica un análisis cuidadoso y un conocimiento de los supuestos en que se sustentan los métodos utilizados⁷⁸. Si los países desean estimaciones precisas y detalladas de fecundidad y mortalidad, deben establecer y mantener sistemas de registro civil y garantizar su cobertura universal⁷⁹.

Las tasas obtenidas a partir de los censos tienen la garantía que su denominador proviene de la misma fuente que el numerador. Sin embargo, contar con estas preguntas no asegura una buena recolección de los datos, dado que se trata de consultas retrospectivas, a las que un informante puede no responder, adecuadamente, por la dificultad de recordar eventos alejados en el tiempo y, también, por los prejuicios históricos relativos a la indagación de la temática de la fecundidad, particularmente, en el caso de las adolescentes o de las mujeres solteras.

La fecundidad adolescente, la mortalidad materna, así como la salud sexual y reproductiva constituyen una preocupación y relevancia mayor en la región desde hace un par de décadas, algo que se ha visto reflejado en una larga serie de instrumentos, entre ellos: los ODM⁸⁰ y más, recientemente, en el Consenso de Montevideo⁸¹, a través del capítulo B "Derechos, necesidades, responsabilidades y demandas de niños, niñas, adolescentes y jóvenes"; del indicador B.11 "Porcentaje de mujeres de entre 20 y 24 años que tuvieron su primer hijo antes de los 20 años" y del capítulo D "Acceso universal a los servicios de salud sexual y salud reproductiva". A su vez, se refleja en los ODS, en el Objetivo 3 y meta 3,7 "De aquí a 2030, garantizar el acceso universal a los servicios de salud sexual y reproductiva, incluidos los de planificación familiar, información y educación, y la integración de la salud reproductiva en las estrategias y los programas nacionales"; en el Objetivo 5, meta 5.3.1 Proporción de mujeres de entre 20 y 24 años que estaban casadas o mantenían una unión estable antes de cumplir los 15 años y antes de cumplir los 18 años"; y en la meta 5,6 "Asegurar el acceso universal a la salud sexual y reproductiva y los

⁷⁰ Tema básico en United Nations (2017a), párrafo 4.228.

⁷¹ Ídem, párrafo 4.234.

⁷² Incluir la pregunta sobre la fecha de nacimiento del último hijo o hija nacido vivo es indispensable para deducir los nacimientos del último año, datos que permitirán estimar la fecundidad actual. Este es un tema básico en Naciones Unidas (2017a), párrafo 4.237.

⁷³ Tema básico en United Nations (2017a), párrafo 4.250.

⁷⁴ Tema no considerado básico en United Nations (2017a), párrafo 4.249.

⁷⁵ Ídem, párrafo 4.247.

⁷⁶ Ídem, párrafo 4.244.

⁷⁷ Ídem, párrafos 4.255. a 4. 257.

⁷⁸ Más información sobre los fundamentos y procedimientos para la estimación indirecta de la fecundidad y la mortalidad se encuentra en Chackiel (2010b).

⁷⁹ Véase United Nations (2017a), párrafo 4.214.

⁸⁰ Una meta para el quinto ODM: "Lograr, para 2015, el acceso universal a la salud reproductiva" Véase en línea: <http://who.int/topics/millennium_development_goals/maternal_health/es/index.html>.

⁸¹ Consenso de Montevideo sobre población y desarrollo (LC/L.3697), 2013, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

derechos reproductivos según lo acordado de conformidad con el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, la Plataforma de Acción de Beijing y los documentos finales de sus conferencias de examen⁸².

En América Latina dicha relevancia se vincula, en especial, a que la fecundidad general ha ido descendiendo paulatinamente; sin embargo, esto no ha sido igual en la fecundidad adolescente, con toda la problemática que significa una maternidad precoz, al esconder grandes brechas de desigualdad asociadas a la reproducción de la pobreza, la deserción escolar, la salud de las madres y de niños y niñas, el sesgo de género, entre otros riesgos, transformándose en un factor que conduce al enclaustramiento y a la recarga de la familia de origen, la que, al final, termina asumiendo la responsabilidad.

Una de las principales ventajas que brindan los censos sobre esta situación es la posibilidad de conocer las variables del contexto social en el que se insertan las niñas-madres: educación, ocupación, características de la vivienda, conformación familiar, pertenencia étnica y contexto geográfico. En particular, la importancia de esta fuente radica en la oportunidad de obtener datos de la población por edades simples y generar indicadores, tanto para el nivel nacional como para el subnacional y las áreas locales.

No obstante, dicha información adolece de carencias frente a la que proveen las estadísticas vitales, pues la periodicidad decenal con que se releva el censo no permite visualizar los cambios acaecidos en el período intercensal. Asimismo, entre otras desventajas de los censos figuran su natural limitación para incluir preguntas que hagan posible estudiar fenómenos de medición compleja, en concreto, la mayor omisión de respuestas que afecta a la pregunta sobre tenencia de hijos nacidos vivos, en el caso específico de las mujeres menores de 20 años.

Por otra parte, no se cuenta con información fehaciente, objetiva y comparable acerca de la mortalidad materna en la región, dado que las fuentes y los métodos elegidos son muy dispares. En consecuencia, la mirada se dirige una vez más hacia los censos de población, concibiéndolos como una fuente de datos que puede llegar a contribuir con parte de la información requerida.

La mortalidad materna es un tema que, de por sí, no requiere ninguna justificación para ser indagado, dada la fuerte carga psicosocial que supone su permanencia en un mundo en el que se han desarrollado muchas tecnologías y adelantos científicos para el bienestar y la salud de las mujeres; sin embargo, su estimación proviene de las estadísticas vitales, las que, por consiguiente, tienen las fortalezas y las debilidades propias de tales instrumentos. La búsqueda de alternativas de medición ha hecho recurrir a encuestas por muestro, pero dado que la mortalidad materna es un evento de baja frecuencia en la población, se requieren muestras de gran tamaño para tener un número suficiente de casos, y aun así resulta muy limitada la posibilidad de obtener desagregaciones. Por lo que el censo, una vez más, ofrece ciertas ventajas generales, -cobertura universal, representatividad a escala local y caracterización socioeconómica-. Por otro lado, también existen desventajas, como la periodicidad decenal, que no permite visualizar la frecuencia de los fallecimientos maternos que ocurren entre censos. De hecho, al tratarse de eventos que, afortunadamente, ocurren con baja frecuencia, se requieren precisamente instrumentos de recolección que, también, sean periódicos.

Por otra parte, los indicadores utilizados para la medición de la mortalidad materna⁸³ demandan información que requeriría agregar nuevas preguntas a los cuestionarios censales. Por lo que una alternativa, operacionalmente, viable y eficiente es utilizar las preguntas sobre defunciones recientes de los integrantes del hogar⁸⁴ (usualmente los 12 meses anteriores), incluyendo, entre las variables, el sexo, la edad y, en el caso de defunciones de mujeres en edad fértil, preguntar si se encontraban embarazadas, en proceso de parto o puerperio⁸⁵. Igualmente, es necesario contar en el censo con información sobre la fecundidad reciente (hijos

⁸² Para más detalle sobre el potencial de los censos en la ronda 2020 para medir indicadores del CDM y ODM, véase en CEPAL - Serie Población y Desarrollo N° 120. Los censos de la ronda 2020: desafíos ante la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo (LC/TS.2017/93), octubre 2017, Santiago de Chile.

⁸³ A saber: la RMM (razón de mortalidad materna), TMM (tasa de mortalidad materna), PMM (proporción de muertes maternas), LTR (riesgo de morir de una muerte materna) y el número absoluto de muertes maternas.

⁸⁴ Los fallecimientos en el hogar en los últimos 12 meses constituyen un tema básico en United Nations (2017a), párrafo 4.250.

⁸⁵ Véase: OMS (2013). WHO guidance for measuring maternal mortality from a census. Disponible en línea: <<https://www.who.int/reproductivehealth/publications/monitoring/9789241506113/en/>>.

nacidos vivos durante el último año), para obtener los denominadores de la razón de mortalidad materna (RMM) y de la tasa de mortalidad materna (TMM). En todo caso, se trata de un conjunto de preguntas de tratamiento, relativamente, complejo dentro de un operativo censal. Por lo tanto, su inclusión exitosa requiere de una serie de controles exhaustivos y específicos para asegurar su calidad.

A pesar de los esfuerzos realizados durante las últimas décadas y del hecho que se incluyera la razón de mortalidad materna en los ODM, su medición sigue siendo un serio desafío, por lo que nuevamente se ha relevado su importancia en el Consenso de Montevideo y en los Objetivos de Desarrollo Sostenible a través de la inclusión en el indicador D. 8 y 3.1.1 respectivamente⁸⁶, como un indicador que permite evaluar los logros en materia de salud reproductiva.

Por todas estas razones, los censos y la batería de preguntas relacionadas con fecundidad y mortalidad continúan siendo de toda relevancia, al brindar la oportunidad de recopilar estos datos a nivel nacional y subnacional de forma eficiente. Así, en la década de 2010, la información de los censos implementados en América Latina revela que las preguntas sobre fecundidad y mortalidad en la niñez se realizaron en, prácticamente, todos los países, exceptuando a Cuba. La edad de inicio del período fértil en que se comenzó a preguntar la fecundidad de las mujeres en los censos de ese decenio fue menor a los 15 años de edad; nueve de los 17 países que levantaron su censo aplicaron el bloque de estas preguntas a mujeres de 12 o más años, y cuatro a mujeres de 10 y más años y solo cinco países a mujeres de 14 y 15 años o más de edad, lo que responde mejor a la demanda por datos acerca de la fecundidad de las adolescentes dada la recomendación del Consenso de Montevideo de medir los indicadores sobre fecundidad adolescente a partir de los 10 años de edad (CEPAL, 2017).

En los censos de la década de 2010, solo 6 países incluyeron el set de preguntas sobre muertes en el hogar durante los últimos 12 meses; sin embargo, solo tres de ellos optaron por incluir, para las mujeres en edad reproductiva, preguntas adicionales sobre el antecedente obstétrico. Además, el Estado Plurinacional de Bolivia incorporó, por segunda década consecutiva, una pregunta relativa al lugar donde ocurrió el último parto.

b) Recomendaciones generales⁸⁷

- i) La principal recomendación en materia de estudios de fecundidad y mortalidad es contar con políticas y programas tendientes a promover la calidad, estabilidad, cobertura y oportunidad de los sistemas de registro civil y de las estadísticas vitales en los países, dado que son la fuente más directa para obtener los nacimientos y las defunciones que ocurren en un país. Por lo tanto, es imperativo hacer esfuerzos por mejorar los registros de estadísticas vitales.
- ii) Juntamente con la recomendación anterior, es fundamental fomentar la generación y el uso de la información censal en materia de indicadores de fecundidad y mortalidad, para obtener datos que pueden desagregarse, según la batería de variables que contempla el censo, siendo ambas fuentes de información complementarias entre sí.
- iii) Si un país decide hacer un formulario por muestreo, las baterías de preguntas sobre fecundidad y mortalidad deberían incorporarse en el formulario básico, para toda la población.
- iv) En general, no se sugiere incorporar nuevas preguntas al módulo de fecundidad para captar la fecundidad adolescente. Si se recomienda que los países analicen la factibilidad de hacer la batería de preguntas de fecundidad a partir de los 10 años de edad. Esto permite mejorar la calidad de la información obtenida en las edades superiores, de 12 a 15 años, así como obtener algún nivel de referencia de la fecundidad entre los 10 y los 11, además de permitir cumplir con la medición de indicadores internacionales, como algunos contenidos en las medidas prioritarias del Consenso de Montevideo, de la Agenda 2030 y de los Objetivos

⁸⁶ Véase CEPAL (2017), Los censos de la ronda 2020: desafíos ante la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo Serie Población y Desarrollo N° 120. (LC/TS.2017/93), octubre 2017, Santiago de Chile.

⁸⁷ Una versión extendida de estas recomendaciones y el debate que las sustentó puede encontrarse en CELADE-CEPAL (2010) y Chackiel (2010b).

de Desarrollo Sustentable⁸⁸. Es posible que algunos países tengan dificultades para bajar la edad hasta los 10 años; sin embargo, es aconsejable que ponderen los argumentos operativos, técnicos y metodológicos a la luz de la escasez de encuestas especializadas y de la subestimación en los registros y estadísticas vitales referente a las niñas de 10 a 14 años, dado que es prioritario tener datos sobre la cantidad de niñas de este rango etario, pues se trata de situaciones límite, normalmente asociadas a abuso y vulnerabilidad extrema.

- v) Es relevante contar con información sobre defunciones en los hogares en los últimos 12 meses para estimar el nivel y el patrón de mortalidad en países que carecen de estadísticas continuas y satisfactorias sobre defunciones del registro civil. Por lo que se recomienda estudiar agregar el set de preguntas sobre muertes en el hogar en los últimos 12 meses⁸⁹ (ver Recomendaciones específicas).
- vi) Si el país decide incluir el módulo de mortalidad en el hogar se recomienda preguntar para las defunciones de mujeres en edad reproductiva si la muerte está relacionada con el embarazo, parto o puerperio. Dada las implicancias que ha tenido en la mortalidad la pandemia por COVID-19 en la Región se hace una recomendación adicional a incluir para toda la población fallecida, si la causa de muerte esta relacionada con COVID-19. Así mismo, es preciso evaluar la necesidad de redefinir un período de tiempo mayor que 12 meses para el registro de las defunciones.
- vii) Por otra parte, si bien existe un consenso regional/global en que es muy importante hacer todos los esfuerzos posibles para medir bien la mortalidad materna⁹⁰, no ocurre lo mismo con la forma de hacerlo. Los países deberán evaluar, objetivamente, la inclusión de nuevas preguntas en los censos para indagar sobre la mortalidad materna. La decisión final sobre su inclusión dependerá en gran medida de la existencia y calidad de fuentes alternativas en cada país. Con todo, antes de decidir recolectar información de este tipo en los censos se debería contar con una estimación de las muertes maternas en el país que ayude a valorar su inclusión.
- viii) La decisión de los países, de incluir o no las preguntas sobre muertes en el hogar en los últimos 12 meses y mortalidad materna en los censos, debe basarse en una clara ponderación de los alcances y de los recaudos necesarios para garantizar una buena calidad de la información obtenida. Se recomienda probar tales preguntas, previamente, para validar los instrumentos y los procesos en terreno, junto con realizar estimaciones para adquirir una experiencia suficiente en el manejo de estas metodologías. Por ser un evento de escasa frecuencia en la población, los censos piloto o experimentales no ofrecen las condiciones para llegar a conclusiones respecto de incluir o no este tema en el censo.
- ix) Utilizar fuentes o metodologías alternativas y novedosas (encuestas complementarias y de hogares) para complementar y profundizar el análisis de la fecundidad y la mortalidad.

c) Recomendaciones específicas

- i) Consolidar las preguntas que ya se han estado realizando en los censos de la región, específicamente aquellas que permiten la estimación indirecta de la fecundidad de las mujeres que han entrado al período fértil y la mortalidad en la niñez:
 - número total de hijos e hijas nacidos vivos,
 - número total de hijos e hijas que están con vida al momento de la entrevista, y,
 - fecha de nacimiento del último hijo o hija nacido vivo⁹¹.

⁸⁸ Como los indicadores del capítulo D y el indicador B.10 Tasa de fecundidad de las adolescentes (entre 10 y 14 años y entre 15 y 19 años) por cada 1.000 mujeres de ese grupo de edad que también es el indicador 3.7.2 de los ODS). Para más información ver: (CEPAL, 2017) y *Propuesta de indicadores y sus metadatos para el seguimiento regional del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo*, NU. CEPAL, 2018, LC/CRPD.3/DDR/1, disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43622/S1800405_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

⁸⁹ Por lo general, este set de preguntas es incluido en el módulo de hogar del cuestionario; sin embargo, conceptualmente corresponde a esta temática, por eso es tratado solo en este capítulo y no en el capítulo VI. El hogar y la familia.

⁹⁰ Véase OMS (2013).

⁹¹ A pesar de que la pregunta sobre si el último hijo o hija nacido vivo sobrevive al momento del censo puede requerirse en el ámbito nacional, sobre la base de la experiencia regional, que revela notorias subestimaciones en sus resultados, no se recomendaría su inclusión en los

- ii) Conociendo los problemas de medición que tienen las preguntas de fecundidad, en particular por la no declaración en el caso de las mujeres menores de 20 años y, especialmente, considerando que la edad recomendada es 10 años, se deben tomar todos los recaudos para asegurar la disminución de este sesgo durante el proceso de capacitación de los censistas y mediante un proceso de sensibilización dirigido a toda la población. Para esto, se recomienda en particular:
- No realizar preguntas filtro dicotómicas del tipo “¿Ha tenido hijos nacidos vivos?”, pues ello puede desembocar en que los empadronadores terminen la entrevista sin recoger la información y aumentando la no respuesta del bloque.
 - Revisar el diseño del cuestionario, para facilitar y visibilizar que el empadronador debe consignar la respuesta de “cero hijos” cuando la mujer no los tiene.
 - Sensibilizar a la población y capacitar al encuestador de modo que tenga la confianza suficiente para hacer la pregunta de fecundidad y no evite realizarla, por considerar que es un asunto de carácter íntimo, especialmente cuando la mujer es muy joven.
- iii) Es deseable que se recolecte la información según el sexo de los hijos, por lo que se debe evaluar su inclusión, ya que no solo mejora la precisión de la información, sino que también proporciona datos para la estimación indirecta de las diferencias por sexo en la mortalidad infantil y en la niñez. Las recomendaciones de las Naciones Unidas⁹² hacen hincapié en la forma de hacer las preguntas en el cuestionario y presentan una serie de propuestas muy simples, que además ayudan al informante a no dejar fuera de la declaración ningún hijo nacido vivo y fallecido, considerando, además, con el mismo propósito a los hijos de cada uno de los sexos separadamente⁹³.
- iv) Incluir la pregunta “edad de la madre al nacer el primer hijo nacido vivo” (o la fecha de nacimiento del primer hijo nacido vivo) es relevante en los países de la región dada la realidad de las estadísticas vitales y, en especial, en aquellos países que además tienen una baja fecundidad y mortalidad, pues mejora la oportunidad de las estimaciones de la mortalidad infantil basadas en los hijos nacidos vivos y los hijos sobrevivientes⁹⁴.
- v) Dada la persistencia de las tasas de fecundidad adolescente en la región, es altamente recomendable la inclusión de las preguntas sobre «edad o fecha del primer matrimonio o unión» y «edad de la madre al nacimiento del primer hijo nacido vivo”, pues permiten conocer la distribución espacial de la extensión de la maternidad temprana y mejorar la información disponible para políticas públicas tendientes a reducir estas situaciones límite.
- vi) En el proceso de edición y consistencia de los datos, se recomienda no imputar automáticamente la tenencia o no de hijos nacidos vivos y de hijos sobrevivientes. Sería conveniente realizar un análisis del porcentaje de error por falta de respuesta, utilizando las metodologías establecidas. Esta sugerencia se basa en el conocimiento acumulado respecto de que, para detectar la cuantía de la fecundidad adolescente, se debe tener en cuenta que es frecuente que las mujeres menores de 20 años no declaren la tenencia de hijos. Lo primordial es disminuir la no respuesta de esta pregunta, como ya se ha reiterado.
- vii) Si el país opta por incluir el módulo de muertes en el hogar en el período de 12 meses anterior a la fecha del censo, para cada persona fallecida notificada, se debe recopilar el nombre, la edad, el sexo y la fecha (mes y año) de la muerte.
- viii) Si se opta por incluir las preguntas sobre defunciones en el hogar se recomienda precisar si hubo antecedente obstétrico en el caso de las mujeres en edad fértil para la medición de la mortalidad materna. En este caso se debe recoger la información de todas las muertes en el

cuestionarios censales de población. Mayores precisiones sobre los fundamentos de esta última sugerencia se encuentran en Chackiel (2010b).

⁹² Véase United Nations (2017a), párrafos 4,232 a 4237.

⁹³ Ídem, párrafos 4.230 y 4.235.

⁹⁴ Ídem, párrafos 4.225.

período de referencia y no limitarse de antemano a un solo caso. La mortalidad en general y la materna en particular son eventos relativamente raros, unos pocos casos que se omitan pueden tener un impacto importante en el resultado.

- ix) Relacionado con el punto ocho si el país levanta su censo en una fecha no muy alejada de los impactos del COVID 19 en la mortalidad, se recomienda incluir una pregunta en el módulo de defunciones que permita indagar si la causa estuvo relacionada con esta enfermedad. Así mismo es preciso repensar el período de referencia de la información, la cual, en este contexto podría extenderse a más allá de 12 meses (considerando una fecha fácil de recordar y cercana al inicio de la pandemia en el país).
- x) Los países que decidan incluir estas preguntas deben velar por una capacitación clara y establecer mecanismos especiales para garantizar su comprensión en todos los niveles: operativos, censistas, supervisores y censados. Luego es fundamental examinar los errores de cobertura y calidad prestando atención a como estos impactan en las estimaciones deseadas.
- xi) No considerar la magnitud de la mortalidad adulta que reflejan los censos, sin antes evaluar la calidad de los resultados, ante el subregistro que afecta muchas veces a esta fuente de datos, cuando los hogares se disuelven, luego del fallecimiento de algún integrante. Esta recomendación ya se señaló, en general, con anterioridad, dado que resulta válida para el conjunto de la actividad censal.

3. La medición de la migración

La migración, junto con la fecundidad y la mortalidad, constituye uno de los tres componentes básicos para el análisis demográfico. Al mismo tiempo, la migración, dependiendo de su volumen y duración, es un factor importante en la determinación de la cantidad y estructura por edad y sexo de la población, tanto del lugar de origen como del de destino. Dependiendo de su magnitud y sus características sociodemográficas, puede incidir en la capacidad reproductiva de un territorio, pero también afectar las condiciones socioeconómicas, la diversidad étnica, el acervo de capital humano, la población en edad de trabajar o escolar, entre otras, por lo que su correcta medición es crucial para el desarrollo sostenible.

Para medir la migración, el concepto se operacionaliza a través de la residencia habitual⁹⁵ y el cruce de un límite geográfico y/o político administrativo. Así, se entiende que un migrante es aquella persona cuyo lugar de residencia habitual, en el momento censal, es diferente al lugar de residencia habitual anterior y que su desplazamiento implicó el cruce de una división geográfica o administrativa. Cuando estos cambios son entre divisiones administrativas de un mismo país, es migración interna, cuando es entre países se denomina migración internacional.

Si la migración se mide en referencia al lugar de nacimiento y al de residencia habitual actual, se habla de migración de toda la vida o absoluta. Cuando la migración se operacionaliza respecto a una fecha fija en el pasado, habitualmente 5 años, se suele denominar migración reciente.

Las estadísticas de migración se pueden generar a partir de diversas fuentes de información, tales como registros de población, registros administrativos, encuestas por muestreo y censos. Históricamente, la medición de migración interna e internacional, en América Latina, ha revestido especial dificultad, debido a la nula o insuficiente información de registros administrativos que consignen la residencia y sus cambios al interior de un país, así como la falta de registros fronterizos que distingan entre los flujos de pasajeros de inmigrantes y de emigrantes. Cabe considerar, además, los problemas propios de los cruces por lugares no habilitados o sin control migratorio, el tráfico ilícito de migrantes, la trata de personas y el registro posterior de quienes cambian de estatus migratorio.

⁹⁵ Cada país deberá generar su propia definición operacional de residencia habitual en el marco de la recomendación general que es utilizar el umbral de 12 meses de estadía (o plan de estadía). Para más detalle, ver el capítulo VI. El hogar y la familia y los párrafos 2.50 y 4.55 de Naciones Unidas, 2017a.

Por lo anterior, los censos de población se han constituido en una de las principales fuentes de información para la medición y el análisis de la migración, no solo por su cobertura universal —la que permite generar estadísticas para áreas pequeñas o para grupos minoritarios de población—, sino también por otras razones. En muchos países son la única fuente de información estadística de migración, ofreciendo una periodicidad establecida cada 10 años —que los países, mayoritariamente, siguen—, y permitiendo obtener estimaciones comparables internacionalmente, al seguir las recomendaciones de Naciones Unidas para los censos de población y vivienda⁹⁶. Asimismo, permiten entregar estimaciones de migrantes y conocer características de los hogares para áreas pequeñas, cruzando su información con, prácticamente, todas las características demográficas y socioeconómicas propias de un censo.

La región de América Latina tiene una amplia experiencia en la indagación de la migración interna e internacional mediante censos de población y vivienda, transformándose en una fuente eficaz y confiable para la realización de análisis diferenciales de las migraciones. Por otro lado, los avances tecnológicos de las últimas décadas y la cooperación e intercambio entre los países han expandido, considerablemente, las posibilidades de procesamiento y explotación de los microdatos censales, tanto en la georreferenciación como en la generación y manejo de matrices de origen-destino de gran envergadura.

Los 17 países de la región, que hicieron censos durante la década de 2010, incluyeron consultas sobre migración interna e internacional, Sin embargo, la batería de consultas sobre migración varía significativamente entre estos países. Por ejemplo, Brasil incluye numerosas consultas, pero solo en el cuestionario ampliado, mientras la mayoría de los países hace pocas preguntas, pero en el cuestionario básico. Justamente, por la variedad mencionada, las recomendaciones que siguen apuntan, en su mayoría, a las consultas que definen el núcleo de la medición de la migración en los censos de la región, donde se distinguen dos líneas de preguntas, presentes en todos los censos realizados en los países de la región, las que concentran mayor atención en la versión vigente del Manual N.º 72 sobre Recomendaciones para los censos de la década de 2010 en América Latina. La primera pregunta tiene que ver con el “lugar de nacimiento”, mientras que la segunda con el “lugar de residencia en una fecha fija del pasado”⁹⁷.

En este contexto, el presente capítulo ofrece una síntesis actualizada de las principales recomendaciones para la región respecto de la medición de la migración interna e internacional, a partir de los siguientes tres documentos: Recomendaciones para los censos de la década de 2010 en América Latina (2010)⁹⁸, *Handbook on Measuring International Migration through Population Censuses* (Manual sobre la medición de la migración internacional a través de censos)⁹⁹ y *Principles and Recommendations for Population and Housing Censuses* (Principios y recomendaciones)¹⁰⁰.

Adicionalmente, en este capítulo, se presentan recomendaciones relativas a los impactos producidos por la pandemia de COVID-19, para que sean consideradas por los países, cuya indagación puede ser pertinente para conocer sus efectos en la migración, dependiendo del momento en que se realice el censo.

a) Migración interna

Si bien, todos los países de la región, que hicieron censos de población en la década de 2010, incluyeron consultas sobre migración interna, al igual que en la década del 2000 y anteriores, la cantidad de preguntas y temas tratados sobre migración interna varía de un país a otro. Brasil, por ejemplo, no incluyó preguntas sobre migración en el cuestionario básico, pero incluyó nueve preguntas sobre migración (interna e internacional) en el cuestionario ampliado, las que permiten estimar la migración interna reciente y de toda la vida, así como el tiempo que la persona lleva viviendo en la residencia habitual, junto con su lugar de residencia habitual anterior (o “última migración”). Por otro lado, hay 13 países que incluyeron preguntas en el cuestionario básico que permiten estimar la migración interna de toda la vida y la reciente; mientras que hay dos países cuyos instrumentos permiten medir migración interna de toda la vida, incluyendo la última migración.

⁹⁶ United Nations 2017a y 2008.

⁹⁷ Véase United Nations 2017a, párrafos 4.64 a 4.71.

⁹⁸ CELADE-CEPAL 2011a.

⁹⁹ United Nations 2017b.

¹⁰⁰ United Nations 2017a.

Al analizar las preguntas realizadas, es necesario tener en cuenta si la población objeto del censo es la población que reside habitualmente en el territorio (población de jure o de derecho) o si se refiere a la población que estaba presente al momento del censo (población de facto o de hecho). En el caso de un censo de derecho; es decir, cuando la población objetivo son los residentes habituales, no hay una pregunta específica de residencia habitual, pues queda subsumida en la identificación de la vivienda, del hogar y de la persona en el cuestionario. En general, los países que levantan censos de derecho no incluyen una pregunta para saber dónde estaba la persona al momento del censo. En cambio, en los censos de hecho se registran las personas en el lugar donde se encontraban en el momento censal¹⁰¹, por lo que es necesario agregar la pregunta sobre su residencia habitual. La migración interna se mide respecto de las personas que residen, habitualmente, en una determinada división política administrativa del país al momento del censo, pero que, anteriormente, residían o nacieron fuera de esa división. Es decir, los movimientos dentro de una misma división político-administrativa no deben considerarse como migratorios a dicha escala geográfica¹⁰².

Recomendaciones generales

- i) La medición de la migración interna es uno de los temas centrales o *core topics* para las Naciones Unidas¹⁰³, recomendación encarecidamente reforzada en la región dada la falta de otras fuentes de información completas, comparables y robustas. Por lo que se exhorta a incluir preguntas sobre migración interna en el cuestionario básico. Los países que tomen la opción de hacer un levantamiento adicional por muestreo deben procurar incluir un set mínimo de preguntas sobre migración interna, que considere al menos la migración reciente y de toda la vida en el cuestionario básico, pudiendo dejar preguntas complementarias a la migración para el cuestionario ampliado.
- ii) En un censo de derecho, el lugar de residencia habitual se puede determinar hasta la escala geográfica más desagregada posible (manzana o incluso la dirección que refleja las coordenadas de la vivienda). Ahora bien, es necesario tomar en cuenta que esta información no siempre se captura e ingresa a procesamiento, haciendo relevante tomar en consideración cuál será la unidad geográfica más desagregada con la que se realizará la medición de la migración interna para captar correctamente esta información en la identificación de la vivienda e ingresarla a la base de datos. Desde luego, tal definición no es autónoma de lo que se decida respecto de la consulta sobre residencia anterior, ya que identificar migrantes requiere de ambos lugares, origen y destino.
- iii) La recomendación expresada en el documento *Principles and Recommendations for Population and Housing Censuses* (Principios y recomendaciones) (Naciones Unidas, 2017a) señala que la información sobre el lugar de residencia habitual debe recopilarse con suficiente detalle para permitir que puedan obtenerse los tabulados para las subdivisiones geográficas más pequeñas demandadas por el plan de tabulación y para cumplir con los requisitos de la base de datos, dentro de los límites de costos y procedimientos operativos requeridos para codificar un alto grado de detalle¹⁰⁴. Sin embargo, para América Latina este punto se profundiza, recomendando la combinación de dos criterios: i) que logren la mayor desagregación geográfica posible; y, ii) que, en el cumplimiento de lo anterior, no se ponga en riesgo la captación de la migración hasta la escala del municipio o División Administrativa Menor (DAME).
- iv) Cuando los operativos censales se realicen con DMC y/o aplicativos webs, corresponde hacer uso de todo el potencial que estos entregan, agregando la posibilidad de usar menús de directorios con los nombres de los diferentes lugares al interior de la división política administrativa que se decida emplear, para facilitar a la persona censada la entrega de la información y evitar inconsistencias entre las unidades geográficas superiores e inferiores

¹⁰¹ Véase United Nations (2017a), párrafo, 4.82.

¹⁰² Idem, párrafo 4.64.

¹⁰³ Ibídem, páginas 182 a 186.

¹⁰⁴ Ibídem, párrafos 4,57 y 2.50.

de las divisiones político administrativas, así como evitar la clasificación equivocada de homónimos y disminuir la no-respuesta. Al diseñar la forma de desplegar estos directorios o menús, se debe considerar, especialmente en un DMC, la búsqueda de un equilibrio entre la cantidad de información que se despliega, el orden en que aparece, la posibilidad de estancamiento de la entrevista —si no se encuentra la alternativa buscada—, y la posibilidad de que el encuestador o encuestado elija la alternativa que le permita terminar más rápido el cuestionario. Se subraya la necesidad de realizar testeos previos, cuyos resultados evalúen la correcta captación del dato censal mediante estas tecnologías y de los sesgos introducidos al combinar medios de levantamiento y sistemas de control de errores e inconsistencias.

Recomendaciones específicas

- i) En los censos de hecho, se debe incluir, explícitamente, la indagación sobre el lugar de residencia habitual, cuidando que la recolección de datos sea con el nivel de desagregación requerido (generalmente, el municipio) tanto para los cálculos de migración como para el resto de tabulados y análisis que se quieran realizar sobre la base de la residencia habitual.
- ii) Mantener y asegurar la pregunta por el lugar de nacimiento, práctica que han seguido todos los países de la región. Esta pregunta es primordial para conocer la migración de toda la vida, medir la migración interna de retorno y es, universalmente, útil para la medición de la migración internacional.
- iii) Operacionalizar la consulta sobre el lugar de nacimiento, mediante la pregunta por el lugar de residencia de la madre de la persona empadronada cuando esta última nació, pues tal formulación evita contabilizar las “migraciones ficticias” asociadas al desplazamiento hacia otro lugar para el parto. Sin embargo, la excepción a esta recomendación estaría dada por los países donde la pregunta directa, por el lugar de nacimiento de la persona censada, se ha usado con resultados satisfactorios en censos anteriores. De todas maneras, en ambos casos, se enfatiza la necesidad de evaluar estos dos tipos de operacionalización, testeando previamente la pregunta directa respecto de la formulación que indaga por el lugar de residencia de la madre, mediante la implementación de pruebas piloto, cuyos resultados aseguren la correcta captación del dato censal, según la realidad del país.
- iv) Consolidar la práctica, adoptada por la mayoría de los países de la región, para disponer de un mínimo básico de dos preguntas: la primera, por el lugar de nacimiento y la segunda, por la residencia en una fecha fija del pasado, típicamente 5 años antes del censo.
- v) En la última década, los movimientos migratorios se han dinamizado, así algunos países han incluido en sus censos dos períodos de referencia para medir la migración reciente; mientras otros, han preguntado por el tiempo que llevan viviendo en la residencia habitual al momento del censo, como una forma de poder mejorar las estimaciones de los flujos migratorios. Sin perjuicio de esto último, se recomienda continuar con la consulta por el lugar de residencia hace cinco años¹⁰⁵ y agregar otra por uno o dos años antes del censo para evitar depender solo de una fecha fija de referencia. Esta práctica permitirá capturar los desplazamientos en cadena o de retorno durante el período considerado.
- vi) De forma sustituta a la recomendación del punto 5, si el censo se realiza en años no muy alejados al inicio de la pandemia por COVID-19, se sugiere que la consulta sobre la residencia, en dos fechas fijas anteriores, conserve la de cinco años antes y la otra se refiera al lugar de residencia en marzo de 2020, con el objeto de dimensionar los impactos en la migración generados por la crisis sanitaria, considerando marzo de 2020 el mes cuando estalló la pandemia comunicacionalmente, independientemente de la fecha real de inició en cada país de la región. En este caso, se requiere evaluar, una vez más, la inclusión de ambas preguntas mediante la implementación de pruebas piloto, cuyos resultados aseguren la correcta captación del dato.

¹⁰⁵ *Ibidem*, párrafo 4.78.

- vii) Para los países de la región —en un contexto de post pandemia, crisis económica, restricción presupuestaria y optimización de las preguntas censales—, se estima preferible preguntar por el lugar de residencia en una fecha fija anterior (5 años), antes que incluir las preguntas de “lugar de residencia anterior” y “tiempo de residencia”, a pesar de que estas dos preguntas también son consideradas como tema central (*core topics*) en el documento Principios y recomendaciones (Naciones Unidas, 2017a) y que a pesar de ello, en la pasada década de 2010, cinco países de la región hicieron estas preguntas, pero ninguno hizo las tres recomendadas.
- viii) Complementariamente, se sugiere indagar sobre el año específico de llegada, en un período de recuerdo de 5 años y en intervalos de tiempo de 5 o 10 años para los nacidos en otro lugar. Por ejemplo, para un país que hace el censo en 2019:
1. ¿En qué municipio o país vivía usted en X fecha (5 años antes)?
 - a) En este municipio
 - b) En otro municipio, ¿cuál? (*pasa a pregunta 2*)
 - c) En otro país, ¿cuál? (*pasa a pregunta 2*)
 2. ¿En qué año llegó usted vivir aquí o a este municipio? ____ (si no sabe el año, marque el período en que llegó)
 - a) Entre 2015 y 2019
 - b) Entre 2010 y 2014
 - c) Entre 2000 y 2009
 - d) Antes de 1999
- ix) Explorar la posibilidad de consultar —en la pregunta por la residencia habitual, en una fecha fija anterior—, si la persona residía en la misma vivienda que lo hace actualmente. Esta es una recomendación novedosa, que se aparta de las orientaciones propuestas por el manual de las Naciones Unidas (2017a)¹⁰⁶. La sugerencia no apunta a usar la dirección como referencia geográfica, sino a captar movimientos intramunicipales y a evitar clasificar como migrantes a personas que no han cambiado físicamente de residencia, pero cuyo municipio ha cambiado de nombre (por subdivisión u otra razón). En efecto, y dependiendo de la forma en que la persona empadronada entienda la pregunta, esto puede implicar que se la clasifique como migrante entre municipios (en el censo de Chile, de 1992, esta situación afectó muy negativamente la medición de la migración entre comunas del Área Metropolitana del Gran Santiago). En este caso se requiere evaluar, nuevamente, las ventajas y desventajas de incluir la pregunta mediante la implementación de pruebas piloto. Esta sugerencia, además, adquiere mayor sentido en un período de pandemia o postpandemia, debido a que permitiría obtener información sobre la mayor movilidad intramunicipal referente a cambios en los arreglos familiares, producto de la pandemia.
- x) A aquellos países que tengan la costumbre de preguntar por las razones de la migración, se les recomienda explorar la posibilidad de añadir, entre las categorías de respuesta, alguna pregunta relacionada con la pandemia por COVID-19. Como toda pregunta nueva o reformulada, deberá testearse previamente.
- xi) Explorar la posibilidad de obtener información adicional sobre los desplazamientos desde o hacia territorios indígenas. Esta es una opción posible de implementar en aquellos países donde existen territorios previamente definidos con nombres, nomenclaturas y códigos ya validados. Una buena aproximación a la cuantificación de estos flujos migratorios serviría, por ejemplo, para estimar la cuantía del proceso de urbanización de los pueblos indígenas y comprender de mejor forma los efectos multidimensionales de los desplazamientos desde y hacia los territorios indígenas.

¹⁰⁶ Ibídem, págs. 171–181.

- 12) Explorar procedimientos para identificar la condición urbana o rural del lugar de origen, dado que, en casi todos los países de la región, la escala geográfica del municipio no sirve para capturar la migración entre zonas urbanas y rurales, pues estas se definen a escala de localidad. La primera opción sugerida es recoger la información de la localidad de residencia anterior —considerando el criterio de que tal indagación no ponga en riesgo la captación de la DAME de residencia anterior. Si no es factible indagar sobre la localidad (o es riesgoso), se recomienda considerar la consulta adicional sobre el ámbito de residencia (urbano o rural) en el municipio de residencia en algún momento del pasado. Para esto último, cada país debe decidir —en base a sus especificidades—, si utiliza una aproximación subjetiva (como lo hizo el Brasil en el censo de 2000, donde la calificación quedó a total criterio del entrevistado) o una más objetiva en la que lo urbano y lo rural se asocian a ciertos criterios (la cabecera municipal y el resto, ciudad frente, pueblo, villorrio o campo, entre otros). Si bien, esta última parecería la opción técnica recomendable, hasta ahora la experiencia de varios países con ella no ha sido satisfactoria (por ejemplo, la del censo del Paraguay en 2002 y la de Nicaragua en 2005). Sin embargo, en el caso de Colombia, en 2018¹⁰⁷, se consiguieron resultados satisfactorios, permitiendo identificar migraciones entre territorios indígenas, urbanos y rurales. Por otra parte, y sorprendentemente, los resultados obtenidos en el censo de 2000 del Brasil fueron consistentes. Por lo tanto, pese a que los argumentos teóricos la favorecen, no cabe aconsejar el procedimiento objetivo de manera categórica.

b) Migración internacional

Antecedentes

En América Latina y en el resto del mundo, los censos de población son una fuente poderosa de información sobre la migración internacional. Su utilidad estriba en el hecho que ofrecen una batería consolidada de preguntas básicas —país de nacimiento, año o período de llegada al país y residencia habitual cinco años antes—, las que funcionan correctamente y conforman un mínimo posible para la estimación y el estudio de los procesos migratorios, junto con los perfiles de las personas y de aquellos denominados hogares migrantes, donde todos sus integrantes migran. Gracias a que los censos sólo pueden incluir un número pequeño de preguntas que generan respuestas directas, existe una mayor uniformidad entre los países en cuanto al tipo de datos que producen sobre migración internacional en relación con cualquier otro sistema de recopilación de datos¹⁰⁸, facilitando así tanto la realización de estudios nacionales, como también la comparación internacional. Por otro lado, al ser un ejercicio estadístico universal, el censo también abarca a los inmigrantes indocumentados, aun cuando el procedimiento censal no acceda a algunas porciones de este tipo de inmigrantes ni los identifique como tales, lo que termina siendo una ventaja frente a los registros de población o registros administrativos que, por definición, excluyen a los inmigrantes indocumentados¹⁰⁹.

Por otra parte, todo censo tiene el potencial de caracterizar a los migrantes internacionales en una extensa combinación de variables demográficas y socioeconómicas, incluidas en cada cuestionario censal, contribuyendo con estudios y análisis que aportan directamente al cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, del Consenso de Montevideo y del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular¹¹⁰, logrando dibujar su relación multidimensional con el desarrollo sostenible y permitiendo la desagregación de datos por estado migratorio, donde sea relevante, para dilucidar la vulnerabilidad de los migrantes y sus tipos de movilidad¹¹¹.

La experiencia de las últimas décadas censales en la región muestra que las preguntas —sobre el país de nacimiento o residencia habitual de la madre del censado al nacer (que brindan información sobre stock) y las de residencia habitual cinco años atrás (que suponen una aproximación a los flujos)—,

¹⁰⁷ Véase United Nations (2017b), párrafo 87.

¹⁰⁸ Ídem, párrafo 90.

¹⁰⁹ Íbidem, párrafo 87.

¹¹⁰ En https://refugeemigrants.un.org/sites/default/files/180713_agreed_outcome_global_compact_for_migration.pdf.

¹¹¹ Íbidem, United Nations párrafos 8 y 88.

se han empleado uniformemente en la mayor parte de los países. Algo similar ocurre en lo que respecta a la pregunta sobre el año o período de llegada al lugar donde la persona será empadronada, pregunta que, en la década censal de 2010, se formuló en los cuestionarios de 14 países.

Con respecto a los temas emergentes, en las últimas décadas, se hizo patente el interés por rescatar información sobre emigrantes en el país que realiza el censo. Así, se incluyeron preguntas sobre antiguos integrantes del hogar que hubiesen emigrado en algún momento y no han regresado al país, por hijos o hijas sobrevivientes que viven en el extranjero y por la recepción de remesas. Sin embargo, la explotación de los datos obtenidos sobre estos asuntos fue escasa en la década del 2000, por lo que el interés en estas preguntas se vio reducido en la década de 2010, haciendo que solo ocho países preguntaran por exintegrantes del hogar residentes en el extranjero, cinco por percepción de remesas y solo un país por hijos o hijas sobrevivientes en el extranjero. Lo cierto es que en los países no siempre han sido bien analizadas las fortalezas y limitaciones de estas indagaciones; no obstante, la información provista puede ser de utilidad, esencialmente, para fines analíticos, como la identificación de los países de destino y algunas características de las personas que han emigrado y de los hogares con exmiembros emigrados.

Para estimar el número de emigrantes, el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) () no ha recomendado la inclusión de estas preguntas sobre exmiembros en el exterior, debido a que se suele subestimar el número de emigrados y la información puede tener sesgos de representación, al quedar excluidos los hogares en los que todos sus miembros emigraron o que se han disuelto, además de los factores propios del subregistro por estatus migratorio o pérdida de beneficios por recepción de remesas, entre otros. No obstante, es necesario destacar que la indagación, formulada con un período temporal de un máximo de 10 años, puede ser útil para el estudio de los hogares y sus exmiembros, así como para identificar áreas al interior del país que sean “expulsoras de población”, por lo cual, el CELADE considera que su exploración es recomendable en países con alta emigración.

De forma complementaria, la limitación en la capacidad del censo para medir las existencias de emigrantes del país de origen, ha llevado al uso de datos censales producidos por el país receptor. Este enfoque se ha utilizado desde 1970 en el Proyecto de Investigación de la Migración Internacional en América Latina (IMILA)¹¹², del CELADE, y resalta la importancia de incluir los insumos censales en el banco de datos del proyecto, consignándolos, además, como complementos indispensables en toda iniciativa destinada a elaborar sistemas de información migratoria, lo que constituye una valiosa experiencia de cooperación entre los países¹¹³.

Recomendaciones generales

- i) Si bien, las preguntas sobre migración internacional se operacionalizan en conjunto con las de migración interna, las Recomendaciones generales expuestas en ese apartado son, en su mayoría, también válidas para la migración internacional, haciendo necesario enunciarlas:
 - consolidar la utilización de las preguntas por el lugar de nacimiento, año o fecha de llegada y la residencia hace 5 años como un mínimo básico;
 - añadir las preguntas sobre migración al cuestionario básico;
 - incorporar explícitamente la pregunta sobre el lugar o país de residencia habitual en los censos de hecho;

¹¹² IMILA es un banco de datos de la población nacida en el exterior, considerada como “migrante” (todo aquel que reside en un país distinto al de su nacimiento), utilizando para ello, la información censal recopilada en los censos de la región. IMILA presenta un volumen considerable de antecedentes, tomando en cuenta los tabulados básicos, tales como población nacida en el extranjero por sexo, edad, estado civil, nivel de instrucción, condición de actividad, periodo de llegada, rama de actividad, condición de ocupación, hijos nacidos vivos, hijos sobrevivientes, lugar de residencia cinco años antes, entre otros. Véase <https://celade.cepal.org/bdcelade/imila/>.

¹¹³ El concepto consolidado de migración; esto es, el traslado desde el país de residencia de una persona origina información susceptible de intercambiarse entre los países y crear así la matriz migratoria que posibilita estimar stocks de inmigrantes y emigrantes según país de nacimiento y residencia en una fecha fija anterior (con distintas especificidades) para los países incluidos en esa matriz. Esta es la naturaleza del proyecto IMILA.

- definir y tomar en consideración la unidad geográfica menor con la que se realizará la medición de la migración para captar correctamente esta información en la identificación de la vivienda en un censo de hecho; y,
 - cuando los operativos se realicen con DMC y/o aplicativos webs, corresponde hacer uso de todo el potencial que entregan, con la posibilidad de usar menús de directorios con nombres y códigos.
- ii) Se recomienda el uso de códigos estándar para la clasificación de países y se insta a utilizar el sistema de codificación numérica presentado en los códigos estándar de país o área para uso estadístico de Naciones Unidas¹¹⁴. Su utilización permitirá mejorar el uso e intercambio internacional de datos incluyendo alternativas cuando se decide agrupar países.

Recomendaciones específicas

- i) Formular estas tres preguntas básicas —país de nacimiento, fecha de llegada y país de residencia habitual cinco años atrás— a todo el universo, incluso en los países donde la proporción de población nacida en el extranjero es reducida. En general, la población migrante internacional tiene especificidades en su distribución espacial, puesto que muchas veces es muy minoritaria y el uso de la información se hace a escalas desagregadas geográficamente.
- ii) En el caso de la pregunta sobre la fecha de llegada al país, los resultados pueden mejorar al utilizar, en conjunto, la categoría de respuesta para el año específico y si la persona empadronada no la recuerda pasa a períodos de llegada, favoreciendo su recordación. Otra alternativa, es preguntar por el año específico de llegada en un período de recuerdo de 5 años y en intervalos de longitud de 5 o 10 años para llegadas al país más antiguas, tal como se ejemplifica en la recomendación específica número 8 del apartado de migración interna.
1. ¿En qué municipio o país vivía usted en X fecha (5 años antes)?
 - a) En este municipio
 - b) En otro municipio, ¿cuál? (*pasa a pregunta 2*)
 - c) En otro país, ¿cuál? (*pasa a pregunta 2*)
 2. ¿En qué año llegó usted vivir aquí o a este municipio? ____ (si no sabe el año, marque el período en que llegó)
 - a) Entre 2015 y 2019
 - b) Entre 2010 y 2014
 - c) Entre 2000 y 2009
 - d) Antes de 1999
- iii) Si bien, los problemas son mínimos en cuanto a la identificación del país de nacimiento y de residencia habitual cinco años atrás, estos se podrían reducir aún más con la utilización de alternativas precodificadas de respuesta en los operativos con DMC y aplicativos webs. En los operativos en papel, también, se reducen los problemas con la utilización de los países más frecuentes precodificados y la alternativa “otro, especifique”.
- iv) Se recomienda examinar la posibilidad de que la consulta sobre la residencia en fecha fija anterior se realice con dos fechas fijas anteriores, siempre conservando la de cinco años y agregando otra por uno o dos años antes del censo para evitar depender solo de una fecha fija de referencia. Ello permitirá capturar los desplazamientos en cadena o de retorno durante el período considerado. En este caso, se requiere evaluar siempre la inclusión de ambas preguntas mediante la implementación de pruebas piloto, cuyos resultados aseguren la correcta captación del dato.

¹¹⁴ United Nations (2020), *Standard Country or Area Codes for Statistical Use*, disponible en línea en <https://unstats.un.org/unsd/methodology/m49/> [fecha de consulta: 5 de septiembre de 2020].

- v) Para los países que hacen la consulta sobre la residencia en fecha fija anterior con dos fechas fijas previas, siempre conservando la de cinco años y dependiendo de la fecha de realización del censo, se recomienda reemplazar la pregunta de dos o un año antes por una con referencia a marzo de 2020, fecha considerada el punto de partida de la pandemia por COVID-19, como una forma de mejorar algunas mediciones relacionadas con el impacto de la pandemia en la migración internacional. Para la definición de residencia habitual, se debe aplicar el umbral de 12 meses de acuerdo con uno de los dos criterios siguientes¹¹⁵:
- El lugar donde la persona ha vivido continuamente, durante la mayor parte de los últimos 12 meses (es decir, durante al menos seis meses y un día), sin incluir ausencias temporales por vacaciones o asignaciones de trabajo, o tiene la intención de vivir allí al menos seis meses;
 - El lugar donde la persona ha vivido continuamente, durante al menos los últimos 12 meses, sin incluir ausencias temporales por vacaciones o asignaciones de trabajo, o tiene la intención de vivir en ese lugar durante al menos 12 meses¹¹⁶.
- vi) Para aquellos países que tengan la costumbre de preguntar por las razones de la migración, se recomienda explorar la posibilidad de añadir, entre las categorías de respuesta, alguna que esté relacionada con la pandemia por COVID-19. Como toda pregunta nueva o reformulada, deberá probarse.
- vii) Hay que tener en cuenta que la información sobre nacionalidad o ciudadanía no reemplaza las preguntas sobre el país de nacimiento para el estudio de la migración internacional. Caracterizar a los migrantes, según nacionalidad o ciudadanía, permite diferenciar entre migrantes nacionales e internacionales, así como tener algún nivel de acercamiento sobre las condiciones de la migración de extranjeros quienes podrían estar sujetos a prácticas discriminatorias en términos de empleo, acceso a servicios o libertad de movimiento. La pregunta sobre ciudadanía o nacionalidad no es frecuente en la región; por ejemplo, en la década de 2010 sólo dos países hicieron esta pregunta. Sin embargo, y dada la compleja dinámica migratoria, a los países que necesiten incorporar este concepto se les sugiere seguir las recomendaciones del manual de las Naciones Unidas (2017a)¹¹⁷.
- viii) Para aquellos países que consideren añadir preguntas relacionadas con la recepción de remesas, parece realista identificar la condición de percepción de los hogares (si se recibe o no), así como también contemplar una referencia temporal acerca del envío, a fin de simplificar la captación. Pero, deben evaluar la información obtenida en censos anteriores y en sus pruebas específicas, en especial ante la probabilidad de obtener una muy alta omisión de respuesta.
- ix) Si deciden añadir, efectivamente, la indagación sobre la recepción de remesas se debe hacer bajo las siguientes condiciones:
- preguntar solo si el hogar percibió remesas,
 - investigar únicamente en el cuestionario de hogares y no de personas;
 - preguntar con una referencia temporal específica, por ejemplo, los últimos 6 meses; y,
 - advertir en todo momento a la población que esta información posee fines exclusivamente estadísticos.
- x) Con respecto a la emigración de exmiembros del hogar, los países deben tener claridad sobre las limitaciones para estimar la emigración total, así como los sesgos en la representatividad de los datos. De seguir indagándose este ítem, debe utilizarse una referencia temporal específica y aprovechar, debidamente, la información que se genera. Si deciden añadir la indagación sobre emigración de exmiembros del hogar, se debe hacer bajo las siguientes condiciones:

¹¹⁵ Véase United Nations (2017a), párrafo 2.50.

¹¹⁶ Ídem, pág. 40, donde se expone que este enfoque es coherente con las Recomendaciones de la Conferencia de Estadísticos Europeos para la ronda de censos de 2020 y las Recomendaciones sobre estadísticas de migración internacional, Revisión 1, Documentos estadísticos No. 58, Rev. 1.

¹¹⁷ Íbidem, párrafos 4.110 al 4.116.

- investigar únicamente en el cuestionario de hogares;
 - preguntar con una referencia temporal específica, por ejemplo, los últimos 10 años¹¹⁸;
 - preguntar por el sexo, la edad al momento que emigró y el año de salida; y,
 - advertir en todo momento a la población que esta información posee fines exclusivamente estadísticos.
- xi) Los países con alta emigración pueden considerar la aplicación de la técnica de los hijos sobrevivientes residentes en el exterior, teniendo presente las limitaciones que puede reportar esta aproximación. La pregunta requerida por el método, y que se tendría que considerar para tener una forma alternativa de estimar la emigración, se debe incluir en el módulo de fecundidad, consultando por la residencia fuera del país de los hijos e hijas sobrevivientes, lo que no parecería tener complicaciones, según las experiencias regionales.
- xii) A aquellos países que consideren incluir o mantener en su censo preguntas relacionadas con la residencia en el exterior de exmiembros del hogar, o del número de hijos sobrevivientes residentes en el exterior, se les recomienda testearlas previamente en alguna encuesta de carácter nacional de aplicación habitual, cuyos resultados se analicen, acuciosamente, antes de tomar la decisión de incorporarlas en la boleta censal.

C. La identificación de pueblos indígenas y afrodescendientes¹¹⁹

1. Antecedentes

Tal como se ha señalado en el capítulo IV., en América Latina se ha consolidado la inclusión de preguntas étnico-raciales en los censos de la década del 2010, mediante el criterio de la autoidentificación; por tanto, este es un asunto que ya forma parte de los temas básicos referidos a las características generales de la población. Más aun, para la década de censos 2020 se tiene previsto que, prácticamente, todos los países con poblaciones indígenas y afrodescendientes incluyan preguntas al respecto¹²⁰.

Sin perjuicio de ello, los abordajes conceptuales y operativos siguen siendo variados. Al respecto, el punto de partida para definir las preguntas censales es decidir si se pretende medir la diversidad étnica del país o si el propósito es identificar a determinados grupos étnicos, como los pueblos indígenas y afrodescendientes (en este último caso, el por qué y el para qué se explicitan en el capítulo IV. de este documento). Si bien, en ambos casos se aplicará el criterio de la autoidentificación, las categorías de respuestas pueden diferir según el objetivo.

Si el propósito es medir "etnicidad", los principios y recomendaciones establecidos por las Naciones Unidas para los censos indican que la clasificación requiere la inclusión del nivel más detallado posible de grupos étnicos, autopercebidos, regionales y locales, así como grupos que, normalmente, no se consideran étnicos, como los religiosos y los basados en la nacionalidad (United Nations, 2017). Hasta la fecha, ningún país de la región ha medido la diversidad étnica tal como lo establecen estas recomendaciones, a excepción de una parte de ella. Lo anterior, porque la creciente inclusión de preguntas de autoidentificación étnica en los censos de población y vivienda de la región responde, como ya se mencionó, a las demandas de los pueblos indígenas y afrodescendientes. En este sentido, el documento de las Naciones Unidas agrega una serie de recomendaciones exclusivas para los "pueblos indígenas", separadas de las de etnicidad. De todas maneras, ambos apartados son útiles, pues los pueblos indígenas constituyen un grupo étnico "particular": ser "originarios" del continente americano.

¹¹⁸ Véase United Nations (2017b), párrafo 334.

¹¹⁹ Recomendaciones sobre la base del seminario Aspectos conceptuales de los censos de población y vivienda CELADE-CEPAL (2019), el manual de la década de 2010 CELADE-CEPAL, (2011a) y los Principios y recomendaciones United Nations (2017a).

¹²⁰ De los 20 países que conforman América Latina, 17 poseen poblaciones indígenas y todos prevén preguntas al respecto. Por su parte, son 20 los países con poblaciones afrodescendiente, en 18 de ellos se han incluido las preguntas respectivas o se tiene previsto hacerlo, aún no se tiene certeza sobre la situación de Haití ni de República Dominicana, países que están explorando su inclusión.

Ya sea que se trate de grupos étnicos en general, o de pueblos indígenas y afrodescendientes en particular, la información se debe recabar respetando el principio de autoidentificación. Al respecto se señala que:

“debido a que la composición étnica puede variar ampliamente de un país a otro y dada la diversidad en el enfoque y los criterios para establecer el origen étnico, se reconoce que no existe una definición o clasificación única que pueda recomendarse y que sea aplicable a todos los países. Sin embargo, los países deben documentar los criterios básicos y los procedimientos de clasificación para el origen étnico e informar a los usuarios de los datos sobre los conceptos en los que se basan” (United Nations, 2017, pág. 205, traducción propia).

En algunos países de la región, los resultados de la cuantificación indígena y afrodescendiente de la ronda 2000 fueron cuestionados por las organizaciones indígenas y/o afrodescendientes, argumentando subestimación (CEPAL, 2019); mientras que, en otros, las preguntas apuntaron a identificar la condición indígena, excluyendo a las personas afrodescendientes. Las acciones regionales y nacionales impulsadas para la ronda 2010 dieron como resultado que, en términos generales, se lograra una mejor captación e incremento en la autoidentificación (con algunas excepciones).

Así, en la década de 2010, las oficinas de estadística de la región implementaron, de manera generalizada, procesos participativos con las organizaciones indígenas y afrodescendientes, para perfeccionar las preguntas de autoidentificación y, además, desarrollaron diferentes productos para dar visibilidad y difusión a los resultados censales desagregados por pueblos indígenas y afrodescendientes, facilitando tanto el acceso a la información y realización de estudios, como el seguimiento de acuerdos regionales e internacionales y el desarrollo de políticas públicas. Sin embargo, aún hay espacio para fomentar y mejorar su utilización, en especial por parte de las organizaciones indígenas y afrodescendientes, para lo cual es fundamental su inclusión en el proceso censal y un mayor esfuerzo en el fortalecimiento de capacidades.

En la década de 2010, de los 17 países que realizaron censos, incluyendo preguntas por autoidentificación, 2 países (Chile y México) hicieron preguntas solo en referencia a pueblos indígenas, mientras que Cuba hizo la pregunta en referencia a afrodescendientes, porque allí no existen pueblos indígenas; en tanto, todos los restantes (14) hicieron preguntas referentes a la autoidentificación, ya sea de pueblos indígenas o de afrodescendientes, 7 más que en la década anterior¹²¹.

Otro avance observado en la región, durante la década de 2010, fue que casi ningún país utilizó filtros por edad a las preguntas de auto identificación, las que se aplicaron a toda la población, siendo la excepción México y Perú, cuya pregunta de autoidentificación se aplicó a personas desde 3 hasta 12 años o más de edad, respectivamente. Por otro lado, si bien la redacción de la pregunta sigue siendo heterogénea, debido a la necesidad de adaptación a los usos culturales del lenguaje en cada país, la utilización de la denominación de pueblo se extendió a la gran mayoría de países (o su equivalente) como así también se ha progresado en la identificación de los diferentes pueblos de pertenencia (más allá de la distinción “indígena-no indígena”).

En la publicación del seminario “Aspectos conceptuales de los censos de población y vivienda: desafíos para la definición de contenidos incluyentes en la ronda 2020” (CELADE-CEPAL, 2019, capítulo VII sobre pueblos indígenas y afrodescendientes) se tratan con mayor profundidad los avances de la década de 2010 respecto de estas materias. Allí, se pueden revisar cuadros resúmenes sobre qué y cómo preguntaron los 17 países de América Latina que hicieron censos recientemente, así como una buena síntesis de las experiencias y recomendaciones internacionales, siendo un documento de lectura recomendada al repensar la temática indígena y afrodescendiente en el próximo censo.

Sin lugar a duda, se espera que las lecciones aprendidas y recomendaciones internacionales y regionales en los aspectos operativos, metodológicos e institucionales relativos al censo y la producción de información desagregada para pueblos indígenas y afrodescendientes, conlleve mejoras en la calidad de la información de la ronda censal 2020¹²².

¹²¹ Véase CELADE-CEPAL, página 309, cuadro 1.

¹²² CELADE-CEPAL (2019).

2. Recomendaciones generales

- i) Para los países de América Latina se considera que la identificación de los pueblos indígenas y afrodescendientes es un tema central para abordarse en los censos de población y vivienda. En consonancia con los estándares de derecho vigentes, se deben incluir las preguntas pertinentes y promover su visibilidad en la producción de información estadística nacional, tanto mediante su cuantificación como su caracterización.
- ii) Cada país debe determinar si es pertinente incluir a otros grupos étnicos que también se encuentren en situaciones de particular vulnerabilidad o exclusión, siempre bajo el criterio de autoidentificación y para toda la población. La decisión de incluir a otros grupos étnicos en los censos dependerá de las necesidades y contextos particulares de cada país.
- iii) Es altamente recomendable que, junto con la inclusión de la autoidentificación, se consideren las recomendaciones incluidas en el capítulo IV. sobre enfoque étnico, puesto que la participación indígena y afrodescendiente, junto con el abordaje de este enfoque a lo largo del proceso censal, contribuirían con la calidad de los resultados.
- iv) Si bien, es importante mantener la comparabilidad temporal e intercensal, las preguntas de autoidentificación suelen ser susceptibles de revisión y cambios entre un censo y otro, lo cual debe abordarse en conjunto con los pueblos indígenas y afrodescendientes y siempre con el propósito de mejorar la medición.

3. Recomendaciones específicas

- i) Se debe respetar el criterio de la autoidentificación indígena y afrodescendiente, con preguntas aplicable a todas las personas¹²³ (sin filtro de edad) y en el entendido de que éstas remitan a las definiciones de indígena o afrodescendiente y a sus dimensiones inherentes (ancestralidad, territorio, cultura y sentido de pertenencia). De esta manera, se mantendría la línea que han seguido la mayor parte de los países de la región en los censos de 2000 y 2010, cumpliendo así con la recomendación internacional¹²⁴. Ello, independientemente del peso demográfico de cada grupo.
- ii) Según el contexto de cada país, evaluarse es necesario que la pregunta sobre autoidentificación de los afrodescendientes se realice de manera separada de la de los pueblos indígenas; en particular, si la clasificación adoptada privilegia categorías raciales vinculadas al color de la piel y éstas sean rechazadas por los pueblos indígenas. Sin embargo, es recomendable que se promuevan los diálogos técnicos y políticos necesarios para llegar a consensos que permitan abordar la autoidentificación de manera conjunta.
- iii) En el caso que las preguntas de autoidentificación indígena se realicen por separado de la de afrodescendientes, es preciso determinar si éstas serán excluyentes o si se aceptarían identidades múltiples (afroindígenas). En este último caso, será necesario plantearse si cada una de las preguntas permitirá respuestas múltiples (por ejemplo, que se autoidentifiquen con dos pueblos indígenas). Hasta el momento la gran mayoría de países identifica, implícitamente, la adscripción "principal" (claramente, ello ocurre cuando se aplica una pregunta única para diferentes pueblos y la persona empadronada debe escoger una única opción).
- iv) Según el contexto de cada país, la cláusula introductoria de la pregunta debería ser lo más directa posible, evitando largos enunciados que, difícilmente, serán leídos por el encuestador o que pueden conducir a diversas interpretaciones por parte del empadronado o en introducción de sesgos por la utilización de palabras cuyo significado es impreciso, poco común o demasiado técnico.
- v) Si bien, el término de "pueblo indígena" es el que se adopta a nivel internacional, cada país debería utilizar el que reconozcan los propios pueblos; por ejemplo, en el Ecuador se consideran como "pueblos y nacionalidades indígenas".

¹²³ Véase en particular el párrafo 2.165 de United Nations s (2008) y el párrafo 3.457 de United Nations (2017a).

¹²⁴ Véase United Nations (2017a), párrafos 4.185 y 4.190.

- vi) Considerar los diferentes significados locales de las categorías usadas y de sus variaciones sociales y territoriales. Por ejemplo, el término “negro” suele tener entre la población “blanca” una intención estigmatizante, mientras que entre algunos grupos afrodescendientes remite a una reivindicación socio-racial y de pertenencia étnica. Por tanto, la categoría “negro” debería ser incluida como opción de respuesta. Ciertos grupos afrodescendientes no se reconocen con esta denominación ni con el color de la piel, sino con términos propios, como es el caso de los raizales del Archipiélago de San Andrés y Providencia o los palenqueros de San Basilio, en Colombia. Algunos países utilizan una denominación que se asocia a la nacionalidad, como afroecuatorianos (en el Ecuador) o afrocolombianos (en Colombia). En síntesis, se recomienda incluir todas las denominaciones que tengan sentido para los pueblos indígenas y afrodescendientes.
- vii) Se recomienda que, si se usan denominaciones ligadas a la nacionalidad, tal como afroecuatorianos, afrocolombianos, afrochilenos y otras, se considere también la categoría “afrodescendiente” y otras pertinentes, para que puedan responder aquellas personas que no necesariamente poseen la nacionalidad del país donde son censadas.
- viii) Se recomienda evitar una clasificación que involucre categorías poco específicas o ambiguas, como por ejemplo “mestizos” o “morenos”. La experiencia de algunos países ha mostrado que ello conduce, efectivamente, a problemas en la captación de la población indígena y afrodescendiente, algo que en contextos de fuerte discriminación puede tender a subestimar a tales poblaciones. Hay que mencionar, además, que el posicionamiento internacional de los pueblos indígenas es, justamente, el de identificarse en tanto “pueblos” y no como grupos racializados a partir de categorías coloniales.
- ix) Es preciso registrar específicamente a qué pueblo pertenece la persona, esto en todo el territorio nacional. Por lo que, se recomienda añadir categorías de respuesta que correspondan a los diferentes pueblos indígenas existentes en el país.
- x) La utilización de categorías precodificadas para la captura del pueblo de pertenencia es una alternativa que se facilita y potencia con el uso de la tecnología (DMC o aplicativos webs), donde se puede desplegar un menú con las categorías correspondientes, aun cuando sean muy extensas. Una vez que las categorías han sido precodificadas —ya sea que se precodificaron todas las alternativas conocidas o solo las principales—, es deseable contar con una categoría “otro pueblo indígena, especifique”, la cual se codifica posteriormente. Esta categoría permite recuperar todos aquellos pueblos que no son posibles de mostrar en un formulario en papel cuando son numerosos. La existencia de una alternativa de respuesta abierta también permite identificar pueblos que se creían extintos o que han sido invisibilizados por discriminaciones históricas.
- xi) En relación con el punto anterior, algunos países listan únicamente a los pueblos indígenas originarios del país y reconocidos en sus instrumentos jurídicos o de políticas públicas. Se insiste aquí con la recomendación de incluir, además, la categoría “otro pueblo indígena”, solicitando especificarlo. Esto resulta relevante, por ejemplo, para poder estudiar la migración internacional de pueblos indígenas, al menos en los países de destino.
- xii) En el caso de introducir cambios en la pregunta de autoidentificación y/o identificación del pueblo de pertenencia, se recomienda implementar pruebas piloto, tomando en consideración los diferentes problemas que puedan presentarse según los contextos sociales y geográficos del país. Una opción válida puede ser probar, inicialmente, las preguntas en las encuestas de hogares que se suelen realizar en el país, siempre tomando en consideración que tengan la cobertura necesaria para hacer una prueba de este tipo y en estas variables.

D. Características educacionales

1. Antecedentes

Entre los diversos propósitos de los censos se encuentra el de investigar acerca de las características educacionales de la población, siendo uno de los indicadores socioeconómicos más analizados en los estudios sociodemográficos. Junto con los datos de las características económicas, las educacionales sirven para el análisis y diseño de políticas públicas, el análisis de brechas y disparidades en el acceso a la educación por sexo, de la ubicación geográfica, la pertenencia indígena y la condición de migración, así como del acceso al empleo. Además, las preguntas por las características educacionales son valiosas para la estratificación socioeconómicas y el diseño del marco muestral.

De la misma forma, la recopilación de datos sobre alfabetización, asistencia escolar y nivel educativo por sexo, edad y pertenencia indígena, se transforma en un mecanismo implícito para mejorar la recopilación de información y análisis con perspectiva de género y de etnicidad, debido a que estos datos se transforman, frecuentemente, en denominadores para importantes indicadores indígenas o de género, entre ellos, las tasas de natalidad, mortalidad infantil, embarazo adolescente según el nivel educacional de la madre y/o pertenencia indígena o tasas de desempleo por nivel educativo y pertenencia indígena.

Durante las últimas décadas, en los países de América Latina se ha implementado una gran cantidad de reformas educativas. Cada generación ha experimentado una forma distinta de identificar los niveles educativos y los grados correspondientes, de manera que es difícil estandarizar los datos de las características educacionales de la población. De todas maneras, si bien las mediciones han sido dispares, los acuerdos en materia de información censal y las recomendaciones de las Naciones Unidas han propiciado la armonización, tanto intranacional como internacional de las variables educativas y sus temas centrales: alfabetización, asistencia escolar y nivel de educación, junto con temas adicionales como la esfera de especialización, los títulos educativos y los académicos¹²⁵.

Los aspectos más comúnmente analizados en los países de la región han sido la alfabetización, la asistencia escolar y el nivel o grado educativo alcanzado. El conocimiento de estas variables —y la posibilidad de relacionarlas con otras características demográficas con gran detalle territorial—, permite una caracterización profunda de las condiciones de vida de la población, a fin de orientar la formulación de políticas sociales y de iniciativas privadas. En las décadas censales pasadas, prácticamente, todos los países han consultado por los tres aspectos educativos enunciados, pero solo algunos han profundizado con preguntas acerca del tipo de educación recibida y las causas de la inasistencia escolar. Por ejemplo, en la década censal de 2010, Chile omitió la pregunta sobre alfabetización, Cuba omitió la pregunta sobre asistencia escolar y todos recabaron información por el nivel de educación formal alcanzado.

Aun cuando la recomendación de las Naciones Unidas indica que se debe indagar sobre alfabetización y no sobre analfabetos, en América Latina históricamente, se ha operacionalizado la pregunta respecto a saber leer y escribir, por medio de una autoidentificación de la persona, además de utilizar diversos filtros de edad que en la década de 2010, fluctuó desde los tres años o más por parte de Argentina 2010, Honduras 2013, Perú 2017, República Dominicana 2013 y Venezuela 2010, hasta los 7 años de Guatemala 2018, pasando por algunos híbridos como Uruguay 2011, donde se hace la pregunta a personas de 10 años y más, pero que no han cumplido con ciertos niveles esperados de educación o Cuba 2012 que marca como "Sí" a todos quienes han superado el segundo grado.

Siguiendo las recomendaciones de las Naciones Unidas, la edad desde la que se aplican las preguntas del módulo de educación representa a toda la población escolar¹²⁶. En los censos del Brasil, Chile y Costa Rica, de la década de 2010, no se incluyó un filtro por edades para realizar el relevamiento de la educación de las personas, mientras que seis países lo aplicaron a la población de 3 años o más, cuatro países a 4 años y más, y tres países a 5 años o más.

¹²⁵ Las variables mencionadas son recomendadas como temas centrales en los párrafos 4.258; 4.265; 4.272. y como temas adicionales en los párrafos 4.281 y 4.287 de United Nations, 2017a.

¹²⁶ Véase United Nations (2017a), párrafo 4.266.

Por su parte, la información censal sobre la asistencia escolar es muy importante, pues indaga, precisamente, sobre la participación de la población en el sistema educativo. La tendencia general, en los censos de la década de 2010, fue realizar una pregunta dicotómica sobre este tema (10 países), la que, en algunos casos, se complementó con el tipo de centro de enseñanza no regular.

Finalmente, las preguntas sobre el nivel y el grado educativo alcanzado son el componente conceptual más complejo de las preguntas básicas sobre educación, y las que resultan más difíciles de sistematizar y formular dentro del módulo. Estas preguntas se incorporaron en todos los censos de la región durante la década de 2000 y 2010. De esta manera, todos los países recogen información sobre los niveles básicos de educación; esto es, primario y secundario. Al mismo tiempo, se observan variaciones con relación al relevamiento de la educación inicial, la educación especial y la educación superior, particularmente cuando no es universitaria. En tanto, cada vez más, los países de la región incluyen los niveles de posgrado u otros tipos de especialización.

Las recomendaciones que se presentan en este capítulo, relativas a la medición de las características educacionales y económicas de la población, mediante los censos de población, se sistematizaron a partir de los seminarios-talleres efectuados con vista a la realización de los censos de la década de 2010¹²⁷.

2. Recomendaciones generales¹²⁸

- i) Es necesario consolidar en la región la incorporación de preguntas en el formulario básico para medir siempre los tres temas centrales: alfabetización, asistencia escolar, nivel y grado educativo. Es conveniente contar con un módulo sobre educación que contenga pocas preguntas y formuladas en un lenguaje sencillo.
- ii) Sería apropiado continuar profundizando el esfuerzo de los institutos para armonizar las variables educativas, tanto en el ámbito intranacional como internacional.
- iii) Evaluar la ecuación costo/beneficio de la incorporación de nuevas variables educativas en los censos (por ejemplo, el tipo de educación recibida y las causas de la inasistencia escolar), frente a su seguimiento en encuestas de hogares o mediante la homologación de registros institucionales.
- iv) Disminuir la omisión censal, en particular aquella que afecta a los grupos de edad asociados al módulo de educación, práctica que redundaría en una mejora general de la medición de las características educacionales de la población.
- v) La aplicación de las preguntas del módulo de educación tiene sus complejidades, ya sea por los saltos, porque las tres preguntas deben ser consistentes y por la complejidad propia de la pregunta sobre logro educacional, pues deben coexistir categorías de respuesta para diferentes regímenes educacionales, de modo que es indispensable capacitar a los encuestadores sobre las características de las variables y las categorías, en la importancia de leer las preguntas, indicándoles cómo se aplica el módulo y se registran las respuestas, evitando incurrir en cualquier tipo de sesgo o preconcepción de estereotipos educacionales. Los datos sobre alfabetización, asistencia a la escuela y logros educativos—desglosados por sexo, edad y lugar de residencia habitual—, son cruciales para comprender las disparidades de género o etnicidad en el acceso a la educación en todo el país.
- vi) Se debe capacitar a la población sobre las preguntas y las categorías de respuestas y conceptos como una buena práctica para mejorar la tasa de respuesta y calidad de la información.

3. Recomendaciones específicas

- i) Respecto de la medición del alfabetismo como tema central o *core topic*, y reconociendo que la forma de preguntar utilizada en la región tiene problemas conceptuales, se recomienda mantener la pregunta y evitar la imputación del dato, ya que se corre el riesgo de obtener más imprecisiones que con la consulta en la que el entrevistado se autoevalúa respecto de este tema.

¹²⁷ Se trata del seminario-taller "Los censos de 2010 y las condiciones de vida", CELADE CEPAL (2011b).

¹²⁸ Un análisis más exhaustivo de esta temática y una versión ampliada de las recomendaciones pueden encontrarse en Aliaga (2011).

- ii) Se recomienda ubicar la pregunta sobre alfabetismo después de las preguntas de asistencia y de nivel o grado alcanzado, sin ubicarla al inicio del módulo de educación. Es preferible que se recopilen datos sobre alfabetización a toda la población de 10 años o más¹²⁹ que nunca asistió a un centro educativo o que, asistiendo actualmente o habiéndolo hecho alguna vez, tiene un grado de educación formal igual o menor al tercer año del nivel primario o aquel nivel y grado cuando el país considere que se adquiere esta capacidad. Sin embargo, es conveniente valorar el impacto que tiene en la calidad del dato el agregar filtros o saltos que son complejos de aplicar cuando la recogida de la información se hace en papel. Por otra parte, cuando la entrevista es realizada mediante un DMC o por autoempadronamiento en un aplicativo web, es conveniente emplear estos saltos o filtros, pudiendo generar mejores resultados.
- iii) El estándar de comparación internacional para alfabetización es de 15 años, por lo que, cuando se reúnan datos —como es el caso de América Latina y el Caribe que lo hacen a partir de edades más tempranas—, en las tabulaciones sobre alfabetismo debe distinguirse por lo menos entre las personas menores de 15 años y las de 15 años o más¹³⁰.
- iv) La pregunta sobre asistencia escolar debería estar en primer orden dentro del módulo de educación y debiera aplicarse a todas las edades. En este punto interesa, de manera particular, la población en edad escolar oficial, que en general inicia a los 5 años de edad, cifra que se debe ajustar dependiendo de la estructura educacional de cada país¹³¹.
- v) Se deja a consideración de los países la desagregación de la pregunta en asistencia escolar actual y pasada.
- vi) Si bien, a causa de las reformas educativas implementadas en la región, se hace complejo captar los niveles y grados educativos alcanzados por las diversas generaciones de un país, se recomienda simplificar la formulación o diseño conceptual de la pregunta, en la medida de lo posible y diseñar un formato flexible que permita captar los diversos sistemas y niveles de la estructura educativa de cada país.
- vii) Se debe realizar la pregunta de grado y nivel educativo a todas las personas a partir de los 5 años de edad o desde la edad mínima en la que comienza el sistema de educación formal, sin límite superior de edad.
- viii) En las categorías de respuesta para la pregunta por logro educativo (nivel y grado), se deben incluir los años o grados por nivel, para facilitar la respuesta y la conexión entre diferentes sistemas educativos.
- ix) Incorporar la educación especial dentro de las preguntas de nivel y grado de educación.
- x) Para los niveles postsecundarios, se requiere agregar, por una parte, una pregunta adicional para indagar si se completó el nivel o la carrera y, por otra, la información sobre los años aprobados en el nivel, lo que posibilita la evaluación cuantitativa y cualitativa de los recursos humanos de alto nivel.
- xi) Evaluar la incorporación de los grados de educación superior completa o incompleta.
- xii) Si se considera capturar otras formas de educación, como asistencia a la educación preprimaria u otros programas educativos y de capacitación sistemáticos para adultos, deberían añadirse en la educación inicial o en los entrenamientos específicos para adultos. Es necesario hacer una evaluación equilibrada de los costos y beneficios, teniendo presente que la sola incorporación de los tres temas centrales ya reviste cierta complejidad en la mayoría de los países. Así mismo, se recomienda revisar si la necesidad de determinada información puede investigarse mediante la triangulación de fuentes de datos.
- xiii) Respecto de los temas adicionales, considerados por las Recomendaciones de Naciones Unidas (2017a)¹³² sobre la especialidad y títulos obtenidos, su incorporación se deja a criterio del país.

¹²⁹ Véase en United Nations 2017a, párrafo 4.260.

¹³⁰ Ídem, párrafo 4.260.

¹³¹ Íbidem (2017a), párrafo 4.266.

¹³² Íbidem (2017a), párrafos 4.281 y 4.287.

Sin embargo, se reconoce el valor intrínseco de estas preguntas para conocer, cualitativamente, el capital humano con el que se cuenta a nivel nacional y, además, se reconoce su aporte para el análisis de género, por lo que también se recomienda evaluar su incorporación.

- xiv) Si se contempla estudiar las razones de inasistencias o deserción escolar, tema de gran relevancia para el análisis de inequidades de acceso, se recomienda incorporar esta temática en un cuestionario ampliado, en caso que el país aplique un cuestionario por muestreo para el censo, o en encuestas más especializadas. se trata de un área de investigación que requiere un trabajo de evaluación y armonización específico, en parte porque sus alternativas de respuesta están muy poco estandarizadas entre los países y porque los resultados censales no han sido satisfactorios¹³³.
- xv) Las Naciones Unidas recomiendan la Clasificación Internacional Normalizada de Educación (CINE, 2011)¹³⁴, actualmente vigente a nivel global, como base para las codificaciones. Si se usa la clasificación nacional será necesario publicar ciertas especificaciones, para asegurar la compatibilidad y comparabilidad con los estándares internacionales.
- xvi) Ante la demanda de información en materia de políticas públicas, se recomienda explorar algunos aspectos de la experiencia educativa, por ejemplo:
- el uso de teléfono móvil, internet y computador¹³⁵;
 - algunos temas que permiten identificar la dinámica de la movilidad cotidiana de la población escolar¹³⁶, y,
 - la convivencia de dos idiomas o más en una misma área como insumo para el diseño de políticas educativas bilingües y multilingües, en particular aquellas relativas a los pueblos indígenas¹³⁷.
- xvii) Si se decide incorporar preguntas sobre movilidad cotidiana referente al lugar de estudios, se recomienda tomar en consideración aspectos relevantes relacionados con la pandemia por COVID-19, dependiendo del momento en que se realice el censo. Por un lado, se debe tener cuidado con la comprensión de la pregunta si esta fuese a ser aplicada en períodos de confinamiento o reducción de la movilidad por razones sanitarias. Por otro lado, se debe cuidar la operacionalización, objetivo y comprensión de la pregunta ante casos híbridos de presencialidad y tele estudio.
- xviii) Someter todas las preguntas, su comprensión y flujo a pruebas y testeos previos, antes de decidir incorporar innovaciones o adecuaciones a las preguntas, especialmente, en aquellas referidas a los tres temas centrales, incluyendo si se decide innovar con nuevas preguntas en los temas complementarios. Añadir, entre los objetivos de las pruebas piloto, el de evaluar el tiempo que tarda el empadronador en cada entrevista, pues el tiempo se incrementa al realizar preguntas con tanto nivel de detalle. En efecto, es importante considerar que, si el número de alternativas de respuesta aumenta en las preguntas del módulo de educación, ello incrementa, en especial, la proporción de respuesta del nivel de escolaridad, pero se complica la capacitación de los empadronadores, pues se debe tomar más tiempo para explicar cada una de las categorías. Asimismo, se ve afectada la duración de la recolección de la información.

¹³³ CELADE-CEPAL (Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía-División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2011), "Los censos de 2010 y las condiciones de vida", serie *Seminario y conferencias* N° 60 (LC/L.3282), Santiago de Chile, CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.11.II.G.7., página 102 disponible en línea: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/6962-censos-2010-condiciones-vida-informe-seminario-taller>.

¹³⁴ Disponible en: <http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/international-standard-classification-of-education-isced-2011-sp.pdf>.

¹³⁵ Véase el capítulo VII. I. Uso de tecnologías de la información y las comunicaciones.

¹³⁶ Véase el capítulo VII. G Movilidad cotidiana.

¹³⁷ Véase el capítulo IV. El enfoque étnico: pueblos indígenas y afrodescendientes el capítulo VII. J Idiomas.

E. Discapacidad¹³⁸

1. Antecedentes

En el período comprendido entre 1990 y 2020, ha aumentado progresivamente la cantidad de países que incluyen en el censo preguntas tendientes a medir la discapacidad. Al inicio, como respuesta al reconocimiento constitucional y legal, y luego, por el aumento en la demanda de información, debido a una mayor concientización sobre los derechos de las personas con discapacidad y por la necesidad de evaluar el progreso hacia el cumplimiento de tales derechos. La aprobación y ratificación de la Convención sobre derechos de las personas con discapacidad por más de 20 países de la región, a fines de la década de 2000, marca un hito relevante, pues justamente uno de sus artículos trata sobre la recopilación de datos y estadísticas, exhortando a los Estados a contar con información actualizada respecto de las personas con discapacidad. Posteriormente, con el llamado de los objetivos de desarrollo sostenible en 2015, la discapacidad se implementó como una temática que debe abordarse en consonancia con el principio de “no dejar a nadie atrás” y de “llegar primero a los más rezagados” para el cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Hay que subrayar, además, que los países de la región de América Latina han señalado —en distintos seminarios y talleres internacionales, donde se ha tratado el tema de la medición de la discapacidad en los censos—, la importancia de contar con una batería de preguntas que permitan medir y comparar regionalmente la discapacidad. Los mismos países han reconocido que, así como se realizaron esfuerzos para incorporar la medición de pueblos indígenas en los censos de la década de 2000 y 2010, en la presente década se debe hacer un esfuerzo regional para incorporar preguntas a este respecto, desde el enfoque social y siguiendo las recomendaciones internacionales¹³⁹.

Dicho impulso requiere un fortalecimiento y mejor uso de las fuentes de datos existentes. Un censo de población y vivienda constituye una valiosa fuente de información sobre la población nacional con discapacidad —en algunos casos la única— para establecer su prevalencia, su caracterización sociodemográfica y su ubicación geográfica. De esta manera, los datos censales se pueden utilizar para la planificación, monitoreo y evaluación de políticas y programas para la inclusión escolar formal, inclusión sociolaboral, de cuidados y apoyo a la vida independiente, igualdad de oportunidades y para comparación internacional.

Es así como, la experiencia censal regional de las últimas décadas muestra cómo ha aumentado la incorporación de preguntas para medir la discapacidad en los censos. En particular, desde la década de 1990, menos de la mitad de los países incluyó preguntas con respecto a la discapacidad; mientras que, en la década de 2000 y 2010, todos los países las incorporaron, siendo la única excepción el censo “abreviado” de Chile en 2017. Consecuentemente, durante estas tres décadas, también se fue observando cómo los países iban adaptando las preguntas a los cambios conceptuales acerca de la discapacidad, las que se iban sucediendo a medida que se lograba una mejor conceptualización a nivel internacional.

En este sentido, la actual conceptualización propuesta internacionalmente se fundamenta en el enfoque social de la discapacidad, en el que las personas con discapacidad son consideradas como sujetos de derechos y, por lo cual, dicho enfoque se encuentra muy relacionado con valores intrínsecos a los derechos humanos, pues aspira a potenciar el respeto por la dignidad humana, la igualdad y la libertad personal, propiciando la inclusión social y situándose en la base de determinados principios: la vida independiente, la no discriminación, la accesibilidad universal, la normalización del entorno y el diálogo civil, entre otros (Palacios, 2008; Stang, 2011; Victoria, 2013; González y Stang, 2014).

¹³⁸ Las recomendaciones que se presentan en este capítulo se sistematizaron a partir de los resultados de seminarios-talleres específicos realizados con vista a los censos de las décadas de 2010 y 2020, “Los censos de 2010 y la salud “Los censos de 2010 y las condiciones de vida”, CELADE-CEPAL (2010 y 2011b), disponibles en línea: <http://www.eclac.org/celade/censos2010/>, CELADE-CEPAL (2020) y United Nations (2017a)).

¹³⁹ Se refiere, entre otras, al Seminario-taller regional de capacitación sobre la medición de la población con discapacidad para la próxima ronda censal 2020, realizado entre el 11 y el 13 de septiembre de 2017, en Ciudad de México, México y a la *19th Annual Meeting The Washington Group on Disability Statistics in Buenos Aires, Argentina on 25-27th September 2019*, en esta última reunión hubo, además, una reunión especial para los INE de América Latina y el Caribe, donde se conformó el Grupo de Buenos Aires, el que da seguimiento a nivel regional de los temas de medición de discapacidad y en la que, también, se trató el tema de la discapacidad, dada la cercanía con la ronda de censos de 2020.

Desde esta perspectiva, la discapacidad es un hecho social y las características médicas y biológicas de la persona solo son relevantes “en la medida en que evidencian la capacidad —o incapacidad— de la sociedad de dar respuesta a sus necesidades” (Acuña y otros, 2010, pág. 35), a través de la provisión de servicios y los medios de integración adecuados. Es decir, este nuevo enfoque produjo el tránsito, desde una definición de la discapacidad, centrada en el déficit y condiciones médicas individuales, hacia una concepción más dinámica e integral de la discapacidad, como un proceso de salud complejo, 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, el que surgió de una revisión de la Clasificación Internacional de Deficiencias, Incapacidades y Minusvalías (CIDDM). Esta nueva clasificación se basa en una identificación positiva de las funciones y el grado en que esa capacidad es limitada.

En la década de 1990, todos los países de la región que consultaron sobre discapacidad hicieron referencia a las deficiencias de las personas; en la década de 2000, un 74% de los países se refirió a deficiencias y limitaciones (es decir, una combinación de enfoques biomédico y social) y un 26% a limitaciones; finalmente, en la década de 2010, un 18% de los países formuló sus preguntas refiriéndose a deficiencias, un 41% a deficiencias y limitaciones y un 35% a limitaciones¹⁴⁰.

En contraste con lo anterior, se reconoce el avance y creciente interés en la región por la medición de la discapacidad en los censos; sin embargo, aún persiste una alta heterogeneidad entre los países, producto de diferencias sustanciales en las preguntas utilizadas, con altas implicaciones para la calidad y la comparabilidad de datos, por lo que es necesario reforzar el uso del modelo social en la recopilación de los datos censales.

Es así como, el concepto utilizado, para medir la discapacidad en la región, ha ido cambiando durante los últimos años. En este sentido, las actuales recomendaciones internacionales sugieren que el estado de discapacidad caracteriza a la población en personas con y sin discapacidad. Las personas con discapacidad se definen como aquellas que están en mayor riesgo de experimentar restricciones en la realización de tareas específicas o participar en actividades. Este grupo incluiría a personas que experimentan limitaciones en el funcionamiento de la actividad básica, como caminar o escuchar, incluso si tales limitaciones se mejoraron mediante el uso de dispositivos de asistencia, un entorno de apoyo o recursos abundantes. Esas personas pueden no experimentar limitaciones en tareas específicamente medidas, como bañarse o vestirse, o actividades de participación, como trabajar o ir a la iglesia o ir de compras, porque se han hecho las adaptaciones necesarias a nivel personal o ambiental. No obstante, aún se consideraría que estas personas corren un mayor riesgo, de restricciones en las actividades o en la participación, que la población general, debido a la presencia de limitaciones en el funcionamiento de la actividad básica y porque la carencia de adaptaciones necesarias pondría en peligro sus niveles actuales de participación¹⁴¹.

De esta forma, la recomendación vigente, para la medición integral de la discapacidad, considera la utilización del modelo social, el que sugiere incluir seis dominios, a saber: caminar, ver, oír, cognitivo, cuidado personal y comunicación; y categorías de respuestas no dicotómicas, sino más bien referidas a la gradualidad de la limitación, tales como: No; Sí, alguna dificultad; Sí, mucha dificultad y No puede hacerlo en absoluto¹⁴². Así, los primeros cuatro dominios (caminar, ver, oír y cognitivo) son esenciales para determinar

¹⁴⁰ Para más información referente a los enfoques conceptuales sobre la discapacidad vista como deficiencia o carencia bio-psico-social y sobre su medición mediante los censos en general, véanse Schkolnik, 2010b; Stang, 2011; y CEPAL, 2018.

¹⁴¹ Traducción libre del párrafo 4.194, de United Nations, 2017a.

¹⁴² Las Naciones Unidas establecieron el Grupo de Washington (GW) sobre medición de la discapacidad para que la comunidad internacional pudiera abordar los temas y sugerencias del Seminario Internacional sobre Medición de la Discapacidad. Su primera reunión, acogida por el Centro Nacional de Estadísticas Sanitarias de los Estados Unidos, se celebró del 18 al 20 de febrero de 2002. En esa ocasión, se reafirmó la necesidad de contar con un grupo de ciudades para: a) promover que las oficinas de estadística de todo el mundo acopien regularmente y generen información estadística sobre la discapacidad en las poblaciones; b) prestar ayuda a los países en la recopilación de información sobre la discapacidad, por medio de censos y en el marco de los sistemas estadísticos nacionales, teniendo en cuenta los escasos recursos y las distintas demandas con respecto a las cuestiones de importancia nacional; y, c) comprender la función de los sistemas estadísticos en el suministro de información acerca de la discapacidad a los órganos rectores que se consagran a promover la plena participación y el mejoramiento de la calidad de vida en las personas con discapacidades.

el estado de la discapacidad, mientras que los dos últimos permiten una cuantificación más completa de las personas con discapacidad. Para determinar la prevalencia de la discapacidad, se deben considerar las dos últimas categorías de respuesta (Sí, mucha dificultad y No puede hacerlo en absoluto)¹⁴³.

2. Recomendaciones generales

- i) Las personas con discapacidad conforman uno de los grupos más excluidos de la sociedad, viéndose limitadas en su inclusión a la vida socio cívica cotidiana, por lo que sus derechos deben ser protegidos y garantizados. En consecuencia, la incorporación de preguntas sobre discapacidad, en los censos, debe acoger las recomendaciones internacionales existentes, entre ellas, las de las Naciones Unidas, las de la OMS, las del Grupo de Washington y las del CELADE, con objeto de homologar instrumentos y obtener datos comparables entre países y regiones sobre el número y condiciones de vida de las personas con discapacidad.
- ii) Se reitera la necesidad de armonizar la medición de la discapacidad con el fin de disponer de un marco para realizar encuestas específicas, por lo que se insiste en la incorporación del conjunto de preguntas, propuesto por el Grupo de Washington, a la vez que se reconoce la diversidad de necesidades de cada país, para lo cual se pueden agregar otros dominios, siempre que se mantenga el enfoque social.
- iii) Fortalecer la capacitación a encuestadores y supervisores para asegurar un mayor nivel de comprensión del enfoque social, alcance de las preguntas y evitar sesgos en la conducción de las entrevistas. La capacitación a los empadronadores debiese enfocarse desde tres perspectivas: la primera está asociada a sensibilizar al empadronador respecto de la discapacidad, la segunda hace referencia a los aspectos conceptuales de las preguntas y los grados de limitación, la tercera guarda relación con la necesidad de que los empadronadores comprendan la importancia de conocer la situación de la población con discapacidad, la utilidad de la información que están recopilando y la relevancia de tener la información matizada por grados de dificultad.
- iv) Evaluar, mediante la implementación de testeos previos, toda alternativa que permita ajustar la medición de la discapacidad en los censos de población de América Latina y el Caribe, para avanzar en la producción de información estadística válida y confiable, que contribuya al diseño e implementación de políticas públicas relativas al sector.

3. Recomendaciones específicas

- i) Las preguntas sobre discapacidad deben formularse a nivel de personas y sin filtro de edad.
- ii) Los institutos que opten por aplicar muestreo en el relevamiento deben incluir las preguntas de discapacidad en el formulario básico.
- iii) Se debe evitar, a toda costa, el introducir las consultas sobre discapacidad con preguntas o fraseos que pudieran condicionar negativamente las respuestas de los entrevistados, al utilizar palabras como "dificultad" o "limitación" para atenuar la impresión negativa de los entrevistados acerca de sus discapacidades.
- iv) Los seis dominios y sus grados de severidad, recomendados por el Grupo de Washington, que se consideran el estándar regional para los censos de la década 2020 en América Latina, son las siguientes:

¹⁴³ Para más información ver United Nations 2017a, párrafos del 4.195 al 4.206 y CELADE-CEPAL 2020, págs. 35 a 38.

			Grado de severidad ^a				
			No puedo hacerlo	Sí, mucha dificultad	Sí, algo de dificultad	No, ninguna dificultad	
Dominio	Esenciales o básicos	1	¿Tiene dificultad para ver, aún si usa anteojos o lentes?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
		2	¿Tiene dificultad para oír, aún si usa audífonos?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
		3	¿Tiene dificultad para caminar o subir escaleras?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
		4	¿Tiene dificultad para realizar su cuidado personal, como lavarse o vestirse?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Adicionales	5	¿Tiene dificultad para recordar y concentrarse?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6		Debido a un problema físico, mental o emocional, ¿tiene alguna dificultad para comunicarse, por ejemplo, entender lo que otros dicen o hacerse entender por otros?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CELADE-CEPAL), "Los censos de 2010 y la salud", serie Seminario y conferencias N° 59 (LC/L.3253-P), Santiago de Chile, CEPAL, 2010.

^a Si bien, el orden de las opciones de respuesta en el grado de severidad es el inverso al que propone el Grupo de Washington (que va desde la ausencia de dificultad hasta la imposibilidad total), se optó por esta forma de presentación, puesto que en general se recomienda que la primera opción ofrecida sea la que más interesa identificar o la menos frecuente (No puedo hacerlo).

- 5) Si no fuese posible acoger la propuesta del Grupo de Washington para incluir las seis dimensiones, se recomienda firmemente reducir a los cuatro dominios básicos de la discapacidad: caminar, ver, oír y cognitiva¹⁴⁴.
- 6) Se reconocen las diferencias culturales y de uso del lenguaje de cada país, por lo que se recomienda que se preste especial atención a la redacción para no afectar la precisión en la identificación de personas con discapacidad. Se debe realizar una pregunta separada para cada dominio y el lenguaje utilizado debe ser claro, inequívoco y simple¹⁴⁵.
- 7) Las preguntas sobre discapacidad deben dirigirse a cada miembro del hogar y deben evitarse las preguntas generales sobre la presencia de personas con discapacidad en el hogar.
- 8) Se recomienda abrir espacios de participación y diálogo con organizaciones de la sociedad civil para pedir retroalimentación sobre la propuesta de preguntas y proporcionar información sobre el alcance que pueda tener la medición de esta temática en los censos de población.
- 9) Finalmente, se enfatiza la relevancia de diseñar estrategias metodológicas con pertinencia cultural para captar adecuadamente la información. En el caso de los pueblos indígenas, por ejemplo, hay que analizar tanto la reacción frente a estas preguntas como la interpretación que puedan hacer respecto a cada uno de los dominios que se estarán midiendo.

¹⁴⁴ Véase United Nations 2017a, párrafo 4.199.

¹⁴⁵ Ídem, párrafo 4.207.

F. Características económicas

1. Antecedentes

Entre los diversos propósitos de un censo, se encuentra el hecho de investigar acerca de las principales actividades económicas de la población de un país, para obtener una imagen general de la estructura y la participación en el mercado laboral, además de evaluar la situación económica de hogares y personas. La combinación de las preguntas sobre estos temas, junto a otras variables socioeconómicas y sociodemográficas incluidas en el cuestionario, permite obtener una amplia gama de información relevante tanto para el diseño de políticas públicas, como para establecer líneas base y medir brechas, entre otros. A partir de esta información y de sus cruces, se establecen mediciones para programas en diversos temas, incluidos el mercado laboral, la reducción de brechas de género, educacionales, indígenas, de pobreza, de seguridad social, de vivienda, de saneamiento y otras, además de permitir conocer el grado de avance de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), de trabajo decente (Objetivo 8), de igualdad de género y empoderamiento de las mujeres (Objetivo 5), entre otros.

Ahora bien, es ampliamente reconocido que la indagación de las características económicas de la población y su participación en el mercado laboral es una dimensión difícil de cuantificar a partir del censo, sobre todo a causa de su gran variabilidad en corto tiempo, pero también por las complejidades conceptuales y operativas de las preguntas. Sin embargo, la incorporación de preguntas sobre actividad económica otorga una riqueza de posibilidades de análisis al relacionarlas con temas sociales emergentes, algo que transforma a los datos surgidos de un censo en una fuente casi inagotable de análisis y explotaciones posibles. La incorporación de tales preguntas permitirá proporcionar estadísticas esenciales sobre la ocupación para áreas menores, los grupos de población pequeños y para aquellos grupos desagregados de ocupación e industria. En resumen, la importancia vital que tienen dichas variables —para el diseño del marco muestral, la estratificación socioeconómica y la selección de futuras muestras eficientes, al interior de las oficinas y sistemas estadísticos de los países—, hace indiscutible la necesidad de incluir, al menos, un mínimo set de ellas¹⁴⁶.

Cabe recordar que, durante las décadas censales de 2000 y 2010, el módulo de preguntas sobre actividades económicas de la población se aplicó en todos los países de la región. La única diferencia entre ambas décadas fue que, en la primera, dos países (Brasil 2000 y Colombia 2005) incluyeron las preguntas de condición de actividad en el cuestionario ampliado, mientras que, en la segunda, sólo lo hizo Brasil 2010. Por su parte, el rango de edad considerado en la medición fue bastante heterogéneo entre los países: desde 5 años o más en Colombia (2005), Ecuador (2001 y 2010), Honduras (2013) y Perú (2017) a 15 años o más en Chile (2017) y Cuba (2002 y 2017).

En cuanto al período de referencia, para considerar si la persona es ocupada o desocupada, todos los países consideraron la recomendación de las Naciones Unidas, la que sugería considerar una semana, excepto Haití (2003), en cuyo censo se interrogó por las actividades realizadas dentro del mes anterior al censo. Respecto del tiempo destinado al trabajo en el período de referencia, para establecer la condición de ocupación de las personas, en la década de 2000, solamente 4 países utilizaron el parámetro de al menos una hora; en cambio, en la década de 2010, fueron 13 los países que utilizaron dicho estándar.

Respecto de las otras temáticas consideradas centrales por Naciones Unidas (2017a)¹⁴⁷, en la década de 2010, 15 países hicieron la pregunta de categoría en el empleo, 16 la de rama de actividad económica y 14 la de ocupación. En estas tres preguntas, tres países, de los ya contabilizados, hicieron estas preguntas en el cuestionario ampliado. De los tópicos considerados por el manual de Naciones Unidas como adicionales o no centrales, las preguntas que más se repitieron en la década censal de 2010, fueron respecto al lugar

¹⁴⁶ Véase International Labour Organization (ILO) *Quick guide on measuring economic characteristics in the population census*. October 23rd, 2019. United Nations Publication. Geneva, Switzerland. Págs. 6 a 8. Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/publication/wcms_724969.pdf. 2019.

¹⁴⁷ Véase United Nations 2017a, párrafos 4.339, 4.352 y 4.356.

dónde se realizó el trabajo (10 países), horas trabajadas (4 países), cantidad de trabajadores (5 países) y, finalmente, por la percepción de ingresos por el trabajo (3 países).

La Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (ICLS), bajo dirección de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), establece la mayoría de los estándares internacionales para medir el trabajo. En octubre de 2013, la Decimonovena Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo adoptó la Resolución sobre estadísticas de trabajo, empleo y subutilización laboral¹⁴⁸. Esta resolución reemplazó las recomendaciones internacionales anteriores, relacionadas con la medición de la población económicamente activa, el empleo, el desempleo y el subempleo que datan de la Decimotercera Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo de 1982 y que eran las recomendaciones consistentes con las recomendaciones internacionales anteriores en Naciones Unidas (2008) y que estaban vigentes para los censos realizados en la década de 2010.

Las normas establecidas en 2013 introdujeron mayor alineación en las recomendaciones internacionales para mediciones estadísticas, estableciendo un marco conceptual para las estadísticas de trabajo, consistente con el Sistema de Cuentas Nacionales 2008 (SCN2008), las que introdujeron definiciones actualizadas de trabajo, empleo, fuerza laboral y subutilización laboral, influyendo en la forma en cómo las estadísticas sobre estos temas deben ser recopiladas e informadas por los países. También se introdujo una nueva terminología: "económicamente activo/inactivo" se reemplazó por "fuerza laboral/fuera de la fuerza laboral". Es importante destacar que, los elementos centrales de los estándares anteriores (13a CIET ¹⁴⁹ de 1982), esenciales para la consistencia interna de las estadísticas, permanecen sin cambios. Sin embargo, los refinamientos a la definición de empleo y las nuevas medidas de subutilización laboral podrían dar lugar a rupturas en la serie histórica de estadísticas de la población económicamente activa, el empleo, el desempleo y el subempleo de las décadas censales anteriores por varias razones, incluidas las diferencias en el enfoque para capturar la actividad económica utilizada previamente en el censo de población (por ejemplo, actividad habitual, actividad principal, actividad actual), adaptaciones nacionales de las definiciones, cambios en la formulación y diseño de preguntas, capacitación de entrevistadores, entre otras¹⁵⁰.

La 19a CIET define que el concepto estadístico de trabajo "comprende todas las actividades realizadas por personas de cualquier sexo y edad con el fin de producir bienes o prestar servicios para el consumo de terceros o para uso final propio"¹⁵¹ e identifica cinco formas de trabajo, mutuamente excluyentes, para su medición por separado. Especifica que el "trabajo de producción de bienes para el autoconsumo, el trabajo en la ocupación, el trabajo en formación no remunerado, una parte de las actividades del trabajo voluntario, y las «otras actividades productivas», constituyen la base para la preparación de las cuentas nacionales dentro de la frontera de producción del SCN 2008. La producción de servicios para el autoconsumo y la parte restante de las actividades del trabajo voluntario completan las cuentas nacionales de producción; es decir, se encuentran más allá de la frontera de producción del SCN 2008, pero dentro de la frontera general"¹⁵².

Como parte del sistema estadístico internacional, la OIT y las Naciones Unidas colaboran, mutuamente, para promover la coherencia en los conceptos, definiciones y clasificaciones recomendadas, de modo que las recomendaciones y lineamientos, incluidos en Principios y recomendaciones (Naciones Unidas, 2017a), estén en consonancia con los estándares de la 19 CIET.

¹⁴⁸ http://www.ilo.org/global/statistics-and-databases/meetings-and-events/international-conference-of-labour-statisticians/19/WCMS_230304/lang-en/index.htm.

¹⁴⁹ Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo – ILO.

¹⁵⁰ International Labour Organization (ILO), Model questions on economic characteristics for Population Censuses (Version 1) October 23rd, 2019 United Nation Publication. Geneva, Switzerland. Pág 3. Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/publication/wcms_725023.pdf. 2019.

¹⁵¹ Organización Internacional del Trabajo (OIT). Informe de la 19ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo. Ginebra, 2 al 11 de octubre de 2013, Departamento de Estadística. ICLS/19/2013/3. Pág 54, párrafo 6. Disponible en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/publication/wcms_234125.pdf.

¹⁵² Ídem (2013) pág. 55 párrafo 10.

Las recomendaciones de las Naciones Unidas (2017a), vigentes para los censos de la década del 2020, consideran cinco temas centrales que deben abordarse en futuros censos:

Situación en la fuerza laboral (tema central o *core topic*)¹⁵³

Las personas en edad de trabajar pueden clasificarse durante un período de referencia corto, como: a) en la ocupación; b) en la desocupación, o c) fuera de la fuerza de trabajo, y dentro de ella, en la fuerza de trabajo potencial.

Las personas en la ocupación, o personas ocupadas, se definen como todas aquellas personas en edad de trabajar que, durante un período de referencia corto, se dedicaban a alguna actividad para producir bienes o prestar servicios a cambio de remuneración o beneficios.

Situación en el empleo (tema central)¹⁵⁴

Describe el tipo de relación laboral que alguien tiene en su trabajo (principal), teniendo en cuenta el tipo de riesgo económico y la autoridad experimentada en ese trabajo. Permite distinguir entre las personas que trabajan para otros (trabajadores dependientes) y las que trabajan para sí mismos (trabajadores independientes). También distingue a quienes trabajan por un salario y aquellos que trabajan para obtener ganancias.

Ocupación (tema central)¹⁵⁵

La ocupación se refiere al tipo de trabajo realizado en un puesto de trabajo por la persona empleada (o el tipo de trabajo realizado en el último trabajo ocupado, si la persona está desempleada), independientemente de la industria o la situación en el empleo.

Industria (tema central)¹⁵⁶

La industria, rubro o rama de actividad económica se refiere al tipo de producción o actividad del establecimiento o unidad donde la persona tiene su trabajo o donde lo desempeñaba si es desempleada.

Participación en la producción de bienes para uso final propio (tema central)¹⁵⁷

Las personas que se dedican a la producción de bienes para uso final propio son todas aquellas que superan la edad especificada y que, durante un período de referencia específico, realizaron «cualquier actividad» para producir bienes para uso final propio. La noción «para uso final propio» se debe interpretar como la producción cuyo destino previsto es, principalmente, para uso final del propio productor, como formación de capital fijo, o el consumo final de los miembros de su hogar o de familiares que viven en otros hogares.

De igual forma, el manual (Naciones Unidas, 2017a) reconoce otros cuatro temas adicionales: lugar de trabajo, sector institucional de empleo, tiempo de trabajo y los ingresos, reconociendo que brindan mejores capacidades analíticas.

Los países deberán evaluar la existencia de otras fuentes de estadísticas, su periodicidad y robustez, así como sus usos complementarios al decidir los temas— relacionados con las características económicas de la población—, que se incluirán en el censo de población, teniendo en cuenta que los cinco temas centrales permiten, por un lado, tener la información de referencia para la preparación de marcos muestrales y, por otro, proporcionar estadísticas esenciales para áreas y grupos de población pequeños, junto a grupos detallados de ocupación, desocupación e industria, según sea relevante en el contexto nacional¹⁵⁸.

¹⁵³ Véase en United Nations, 2017a, párrafos 4.307 a 4.309.

¹⁵⁴ Ídem, párrafos 4.339 a 4.350.

¹⁵⁵ Ídem, párrafo 4.352.

¹⁵⁶ Véase United Nations, 2017a, párrafo 4.356.

¹⁵⁷ Ídem, párrafo 4.377.

¹⁵⁸ Ídem, párrafos 4.291 y 4.292.

La actualización de las recomendaciones que se presentan en este capítulo, relativas a la medición de las características económicas de la población, mediante censos de población, fueron sistematizadas a partir de los Principios y Recomendaciones de Naciones Unidas¹⁵⁹; los seminarios-talleres, efectuados con vista a la realización de los censos de la década de 2010¹⁶⁰; las publicaciones de la OIT, tendientes a entregar lineamientos para operativizar las mediciones en los censos¹⁶¹; y, sobre la base de la experiencia de expertos del CELADE.

2. Recomendaciones generales

- i) En los países donde se realice el censo de población, aún en un marco de los efectos de la pandemia por COVID-19, será necesario revisar las preguntas y categorías de respuesta a la luz de las recomendaciones realizadas a este respecto por la Organización Internacional del Trabajo (OIT)¹⁶² y las decisiones metodológicas adoptadas por los equipos de estadísticas laborales de cada país, sobre los ocupados ausentes, la imposibilidad de acudir al trabajo por los confinamientos, las suspensiones temporales, y otras.
- ii) Considerar la incorporación de las variables centrales, recomendadas por las Naciones Unidas (2017a), en el cuestionario para toda la población; a saber: situación en la fuerza laboral, situación en el empleo, ocupación, industria (o rama de actividad económica) y participación en la producción de bienes para uso final propio. Si se decide realizar, además, un cuestionario más extenso por muestreo, en él se podría incluir los temas complementarios.
- iii) Hacer un mayor esfuerzo por armonizar las preguntas de las encuestas de población activa y las del censo, utilizando los mismos conceptos, definiciones y clasificaciones que las mediciones de más corto plazo, asegurando siempre estar alineados con los estándares internacionales, para obtener resultados coherentes y comparables. Igualmente, se debe fortalecer el vínculo entre técnicos y expertos en estadísticas de la fuerza laboral de la oficina de estadísticas u otras instituciones del sistema estadístico.
- iv) Si el país no ha avanzado en la incorporación de las recomendaciones y estándar emanados de la 19a CIET de 2013¹⁶³, deberá hacer un esfuerzo significativo de coordinación con los encargados de las encuestas de población activa y los del censo para coordinar y planificar su incorporación en la medida que el país lo requiera.
- v) Prestar especial atención a los cambios ocurridos en las recomendaciones y estándares internacionales para las estadísticas del mercado laboral a partir de la 19a CIET, con el objetivo de incorporar las modernizaciones y precisiones en los conceptos y en la medición, a través del censo en coordinación con la unidad que hace las estadísticas laborales de corto plazo en el país.
- vi) Considerar el establecimiento de un conjunto de preguntas que permita medir correctamente la participación de las personas en la fuerza laboral, lo que implica una estructura de preguntas que priorice la ocupación y que permita la caracterización de las diferentes situaciones, por medio de categorías de respuestas adecuadas y con codificadores pertinentes. Sin embargo, es necesario considerar un enfoque simplificado, aunque basado en el mismo conjunto de conceptos, definiciones, reglas de clasificación y períodos de referencia que las encuestas de empleo del país.

¹⁵⁹ Ibid, páginas 222 a 243.

¹⁶⁰ Se trata del seminario-taller "Los censos de 2010 y las condiciones de vida", disponible en línea: <http://www.eclac.org/celade/censos2010/>.

¹⁶¹ Ídem OIT (2019b).

¹⁶² Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2020) Monitoreo de los mercados laborales en medio de los bloqueos para contener el virus COVID-19: Contenido esencial de la encuesta de fuerza de trabajo (EFT) y tratamiento de grupos especiales, Nota técnica, abril 2020, Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/publication/wcms_741767.pdf.

¹⁶³ Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET) (2013) Decimonovena conferencia, "Resolución sobre estadísticas de trabajo, empleo y subutilización laboral". [en línea] https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/publication/wcms_220537.pdf.

- vii) Establecer una edad mínima para adjudicar la condición de la actividad económica, según sean las circunstancias del país e importancia relativa del trabajo infantil, recordando que el mínimo de comparación internacional es 15 años. No establecer una edad máxima para participar en la fuerza laboral.
- viii) El objetivo debe ser añadir solo aquellos temas adicionales para los cuales el censo representa la mejor o única fuente de datos en el contexto nacional, o para los cuales se necesitan datos del censo para apoyar la implementación de encuestas de hogares especializadas.
- ix) El manual de las Naciones Unidas (2017a), en su párrafo 4.376 recomienda que en los países donde la producción de bienes para uso final propio (como alimentos de agricultura, pesca, caza y recolección, agua, leña y otros artículos para el hogar) representan un componente importante del sustento de una parte de la población, ya sea como actividad principal o secundaria, deberán considerar la recopilación de información en el censo de población sobre el número de personas que participan en esta forma de trabajo (previamente incluido en el concepto de empleo). Dicha información es esencial para fines de evaluación comparativa, especialmente cuando las encuestas de hogares no son frecuentes, para un análisis sectorial exhaustivo, particularmente del trabajo en agricultura, silvicultura y pesca, y para permitir la integración del censo de población con el censo agrícola (véanse también los párrafos 4.387-4.396).
- x) Recordar que no se debe caer en la tentación de producir indicadores principales del mercado laboral, como la tasa de desempleo y que las mediciones diferirán, producto de las diferencias en la cantidad y tipo de preguntas utilizadas para clasificar a las personas en cada instrumento, además de las diferencias operativas, como la experiencia de los encuestadores, aunque los conceptos, definiciones y reglas sean las mismas.
- xi) Se recomienda la realización de pruebas cualitativas y operativas para validar la simplificación de las preguntas, junto con la secuencia y la calidad de los resultados, antes de su incorporación en el cuestionario censal. Para ver Recomendaciones específicas y ejemplos de enfoques, preguntas y secuencias se recomienda leer *ILO Model questions on economic characteristics for Population Censuses (Version 1)* y *Quick guide on measuring economic characteristics in the population census* de la OIT.
- xii) Realizar una detallada revisión y evaluación de la redacción de las preguntas, categorías de respuestas, conceptos y ejemplos en el cuestionario, así como también en el material de capacitación y en los manuales del censista y el supervisor, para evitar sesgos sexistas o étnicos y resguardar que estén correctamente incorporadas las perspectivas indígenas y de género. Igualmente, se debe tener cuidado en la utilización de ejemplos de actividades específicas, los que debieran beneficiar la correcta captación del trabajo femenino, destacando, en la capacitación, las posibles fuentes de sesgo por sexo que llevan a subestimar la participación de mujeres, jóvenes e indígenas en las actividades económicas, y la tendencia a clasificar a las mujeres como “ama de casa”, especialmente si es una mujer casada¹⁶⁴.

3. Recomendaciones específicas

- i) Diseñar el cuestionario del censo asegurando que la información recogida para las variables ocupación, rama de actividad y posición (o categoría) ocupacional se midan para un mismo trabajo¹⁶⁵.
- ii) Dado que las respuestas pueden verse influenciadas por la comprensión subjetiva de los encuestadores, se debe prestar una particular atención a los grupos especiales para los cuales resulta difícil determinar su condición de actividad, según la estructura del cuestionario censal y de las preguntas y filtros que permiten determinar su situación en la fuerza laboral. Entre tales grupos se encuentran las mujeres, los jóvenes, los menores y las

¹⁶⁴ Véase CELADE-CEPAL (2011a), Flórez (2010), United Nations (2017a) y OIT (2019a).

¹⁶⁵ Respecto de esta recomendación, véase también United Nations (2008), párrafo 2.299.

personas de edad más avanzada que la edad de jubilación, añadiendo, además, a quienes trabajan como familiares no remunerados. Para reducir el subregistro, los encuestadores deben ser capacitados y recibir instrucciones explícitas. Por su parte, los cuestionarios deben considerar esto en su diseño, incluso para poder capturar los trabajos ocasionales, a tiempo parcial, informales o las actividades de búsqueda de empleo¹⁶⁶.

- iii) Establecer los mismos períodos de referencia que se utilizan en la encuesta nacional de actividad económica de las personas para determinar su situación en la fuerza laboral y en el empleo. Recordar que el estándar internacional recomendado es preguntar por la actividad principal en una semana o siete días, la que habitualmente se operacionaliza como la semana anterior a la del censo o la semana de "X fecha" a "Y fecha". Para los censos de derecho, que se extienden más de lo recomendado en el tiempo, es deseable utilizar como referencia una semana móvil; es decir, preguntar siempre por la semana anterior a cuando se está aplicando la encuesta censal, como una forma de minimizar los sesgos por el mayor periodo de recordación, si fuera una semana fija.
- iv) En complemento a la pregunta anterior, respecto al estándar de tiempo necesario para ser considerado como ocupado, se recomienda seguir el estándar de, al menos, una hora en una semana, dado que es la medición recomendada internacionalmente por la OIT, así como la pregunta consistente con los datos utilizados por los sistemas de cuentas nacionales (SCN2008) y los cálculos de productividad. En su defecto, se sugiere utilizar la misma pregunta que utiliza el país en su encuesta de población ocupada, mientras se transita hacia una modernización de las estadísticas de empleo.
- v) Se recomienda que el set mínimo de preguntas para cubrir los temas centrales (*core topics*) incluya al menos una pregunta de verificación sobre la condición de actividad o estado en la fuerza de trabajo. Esta herramienta permite no subestimar la ocupación—hecho que sucede cuando se aplica una sola pregunta—, y permite, además, la identificación de actividades que, habitualmente, algunos subgrupos de la población no reconocen como trabajo, algo que sucede en especial entre mujeres, jóvenes, indígenas y habitantes del sector rural¹⁶⁷.
- vi) Las personas dedicadas a la agricultura, la ganadería, la pesca, la caza y la recolección — actividades destinadas, principalmente, al consumo final propio de sus hogares—, ya no se incluyen en el empleo sobre la base de esa actividad y, por lo tanto, no deben considerarse como "trabajadores por cuenta propia". En cambio, la participación en estas actividades productivas¹⁶⁸ debe medirse a través del concepto separado de "producción de bienes de uso propio" (véanse los párrafos 4.376 a 4.381 de United Nations 2017a).
- vii) Si es de interés para el país conocer la naturaleza del lugar donde se realiza el trabajo, además de incluir la pregunta sobre el lugar de trabajo —según la recomendación internacional, expresada en el párrafo 4.361 del manual de las Naciones Unidas (2017a)—, se recomienda agregar la pregunta por la ubicación geográfica, en términos de si es en el mismo municipio o en otro (el cual se debe especificar) con el objeto de medir la movilidad cotidiana de las personas ocupadas¹⁶⁹. Así mismo, si el país cuenta con directorios económicos robustos, el acto o la práctica de solicitar la dirección exacta del establecimiento en que se desempeña la persona, ayuda a mejorar tanto la clasificación de la rama de actividad económica, como la movilidad cotidiana, en especial la intramunicipal.
- viii) Si el país decide seguir la recomendación internacional y añadir la medición sobre participación en la producción de bienes para uso final propio y, además, solicita poner un énfasis particular en los productos alimenticios de la agricultura y la pesca, se necesitarán preguntas adicionales para identificar por separado a todas estas personas. Por lo que, en este punto, es relevante considerar, al momento del diseño del cuestionario y la capacitación, los grupos

¹⁶⁶ Véase United Nations (2017a), párrafo 4.310.

¹⁶⁷ Véase Flórez (2010).

¹⁶⁸ Véase United Nations (2017a), párrafos 4.344. y 4.376-4.381.

¹⁶⁹ Para más información sobre la medición de la movilidad cotidiana de las personas ocupadas ver el Capítulo VII. G. Movilidad Cotidiana.

de más difícil medición, como ya se mencionó en la recomendación específica número 3. Además, se debe tener presente que algunos de estos grupos, enfrentan sesgos sobre sus actividades, los que muchas veces llevan a no considerarlos como trabajo, haciendo necesario poner especial cuidado en mujeres, niños y niñas, indígenas y comunidades apartadas.

- ix) El manual de United Nations (2017a), pone de manifiesto la necesidad que tienen los países de describir mejor la relación de las personas que están fuera de la fuerza laboral, clasificándolas por su grado de vinculación con el mercado laboral, algo que permite la identificación de la fuerza laboral potencial¹⁷⁰.
- x) Se recomienda siempre usar los clasificadores internacionales pertinentes para cada medición. Por supuesto, esta recomendación considera aplicar las adaptaciones nacionales o regionales que cada país utilice en su encuesta de población económicamente activa. Así se recomienda utilizar para la:
 - situación en el empleo: Clasificación Internacional para la Situación en el Empleo (CISE-93)¹⁷¹, que era la clasificación vigente cuando se escribió el manual United Nations (2017a), la que se cambió en 2018 y ahora se denomina CISE-18¹⁷², en OIT (2018b).
 - situación en la ocupación: Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones (CIUO-o8)¹⁷³.
 - industria o rama de actividad económica: Clasificación Internacional Industrial Uniforme (CIIU Rev. 4). Los países que codifican la industria de acuerdo con una clasificación estándar nacional deben establecer correspondencia con la CIU, ya sea mediante doble codificación o mediante el mapeo de los grupos detallados de la clasificación nacional a la CIIU¹⁷⁴.
- xi) En el caso de clasificar la situación de ocupación de manera análoga a la de la industria, habitualmente se pregunta dejando campos para respuestas libres, para lo cual se debe, por una parte, proveer ejemplos adecuados a los entrevistados y, por otra, capacitar al encuestador para registrar las respuestas de texto completas en las palabras del encuestado. De igual forma, se debe hacer un esfuerzo importante por constituir índices de codificación con los expertos nacionales en estos dos clasificadores a partir de las respuestas abiertas recopiladas tanto en censos anteriores, como en encuestas a la fuerza de laboral y pruebas censales¹⁷⁵.
- xii) Por último, se debe intentar hacer la codificación de las variables de ocupación y rama de actividad al nivel más bajo del clasificador. Con esto, se mejora la calidad y análisis posterior de la información, permitiendo, a la vez, identificar grupos de actividad y ocupación que, a niveles más agregados del codificador, quedan invisibilizados y que, a menudo, representan sectores de empleo de subpoblaciones de interés para políticas públicas, como mujeres, indígenas, jóvenes y adultos mayores, entre otros¹⁷⁶.
- xiii) Si se decide incorporar preguntas sobre movilidad cotidiana respecto del lugar de trabajo, se recomienda verificar su comprensión y evitar confusiones con ocupaciones que tienen multiplicidad de lugares de realización (choferes, vendedores ambulantes, entre otros), así como tomar en consideración aspectos relevantes relacionados con la pandemia por COVID-19, dependiendo del momento en que se realice el censo. Por un lado, se debe tener cuidado con la comprensión de la pregunta, si esta fuese a ser aplicada en períodos de confinamiento o reducción de la movilidad por razones sanitarias. Por otro, se debe cuidar la operacionalización, objetivo y comprensión de la pregunta ante casos híbridos de presencialidad y teletrabajo.

¹⁷⁰ Véase United Nations (2017a), párrafos 4.327-4.333.

¹⁷¹ Disponible en <https://ilostat.ilo.org/resources/methods/classification-status-at-work/>.

¹⁷² Ídem.

¹⁷³ Disponible en: <https://ilostat.ilo.org/resources/methods/classification-occupation/>.

¹⁷⁴ Véase en United Nations (2017a), párrafo 4.357.

¹⁷⁵ Ídem, párrafos 4.353-4.355 y 4.356-4.359.

¹⁷⁶ Véase OIT (2019a) y CELADE-CEPAL (2011a).

G. Movilidad cotidiana

1. Antecedentes

Existe un creciente reconocimiento acerca de las potencialidades que ofrecen los censos de población y vivienda para investigar la movilidad cotidiana de las personas. La capacidad de asociar la movilidad diaria con otras características demográficas es una de sus principales ventajas.

Se entiende por movilidad cotidiana al desplazamiento frecuente desde la residencia habitual de la persona censada, por lo que, generalmente, se consideran los desplazamientos hacia el lugar de trabajo y al lugar de estudios. Aquí se considera el trabajo remunerado y el estudio como las actividades que demandan más tiempo y viajes regulares en su incidencia y frecuencia; es decir, son los dos mayores flujos que ocurren día a día, los que, normalmente, se registran hasta el nivel de municipio.

La recolección de datos sobre este ítem o dimensión, mediante esta el censo, puede responder a varias preguntas de interés en materia de planificación y caracterización de los desplazamientos locales, especialmente cuando también se acompañan de una pregunta sobre el medio de transporte utilizado, permitiendo modelar y proyectar los comportamientos de la movilidad cotidiana a nivel subnacional y estimar las demandas futuras sobre medios de transporte.

Los flujos de movilidad cotidiana tienen implicancias no solo para las políticas y el manejo del sistema de transporte, también sirven como indicador de la "población habitual" que está presente durante los días y horas hábiles en las áreas de atracción laboral o estudiantil, la que es mayor que la población residente e implica demandas para la provisión de servicios públicos y privados. Cuando se recolectan datos sobre el medio de transporte y la hora del desplazamiento, se provee, además, información sobre los niveles de contaminación ambiental debido al uso de automóviles en determinadas horas del día.

En suma, la información sobre la movilidad cotidiana ofrece tres ventajas para la planificación: i) provee datos para el desarrollo de nuevas políticas; ii) es la base de monitoreo de las tendencias y de la evaluación de los efectos de las políticas, y iii) permite la proyección de necesidades futuras, especialmente en el ámbito del transporte.

En las décadas censales anteriores la explotación de los datos sobre movilidad cotidiana atendía, básicamente, a preocupaciones respecto de desplazamientos y comportamientos urbanos, especialmente, de grandes ciudades. Sin embargo, la explotación de los datos atañe cada vez más a los habitantes trabajadores o estudiantes de pueblos y ámbitos rurales, donde los desplazamientos diarios se han multiplicado, al igual que la conmutación a larga distancia, algo que era casi inviable en el pasado, reforzando hoy la necesidad de conocer y medir dicho fenómeno.

Adicionalmente, la intensidad, modalidad y características de la movilidad cotidiana de los diferentes grupos socioeconómicos pueden producir mayor desigualdad social. según los impactos que dicha movilidad genere en los desplazamientos diarios, entre ellos, el gasto en tiempo y en presupuesto o la calidad de los viajes, algo que puede generar cierta tendencia a una mayor segregación espacial y social¹⁷⁷.

La pregunta censal sobre movilidad cotidiana puede brindar información vital sobre la movilidad en las áreas urbanas, periurbanas o rurales. Asimismo, la transmigración fronteriza puede considerarse, en algunos casos, como parte de la movilidad cotidiana, en la medida que represente un intercambio diario de trabajadores y estudiantes en las áreas fronterizas de los países de la región. A su vez, otra modalidad de desplazamiento, entre el lugar de residencia y el de trabajo o estudio, es la movilidad de larga distancia, tal como la movilidad interregional o entre países que no son vecinos. Aunque estos viajes no se realizarían diariamente, como implica la calificación de "cotidiana", ocurrirían con bastante regularidad y podrían representar una forma de movilidad creciente en la medida que avancen las tecnologías de la comunicación y del transporte.

¹⁷⁷ Para mayor desarrollo conceptual sobre movilidad cotidiana y censos, véase CELADE-CEPAL (2019), capítulo VIII. La identificación y medición de los desplazamientos diarios de las personas.

En los censos de la década de 2010, 10 países, de los 17 que realizaron censos, hicieron, al menos, una pregunta sobre el lugar de trabajo o estudios, donde se incluía como categoría el nivel geográfico; sin embargo, solo 3 países aplicaron los estándares internacionales, mientras el resto lo hizo parcialmente, haciéndose incluso consultas adicionales referidas a los tiempos de traslado y si se retorna del trabajo a la casa diariamente (CELADE-CEPAL, 2019, pág. 51).

La recomendación internacional, a la que se hace referencia en los censos cuando se habla de medición de la movilidad cotidiana por trabajo, alude a la realizada en el contexto de la caracterización de la actividad económica, en especial a la de los ocupados¹⁷⁸, cuando se busca describir, en primera instancia, la naturaleza del lugar donde se desempeña el trabajo principal. En este ítem, se recomienda realizar la medición considerando tres categorías iniciales de respuesta, a saber: trabaja en la misma vivienda, trabaja sin lugar fijo y trabaja fuera de la vivienda en un lugar fijo. Es en esta última alternativa donde las recomendaciones de Naciones Unidas y las de CELADE-CEPAL, reconocen la oportunidad que proporciona conocer la ubicación geográfica del lugar de trabajo, con el fin de obtener información útil para la planificación cuando se utiliza junto con la información geográfica de la residencia habitual. Se recomienda recopilar para este subgrupo de la población la información sobre la ubicación del lugar de trabajo a nivel de la división administrativa menor (DAME).

Las recomendaciones, que se presentan a continuación, se fundamentan en los principios y recomendaciones de United Nations (2017a), en las recomendaciones para los censos de la década de 2010 de CELADE-CEPAL (2011a) y en la sistematización de las discusiones y consensos establecidos en el seminario “Aspectos conceptuales de los censos de población y vivienda: desafíos para la definición de contenidos incluyentes en la ronda 2020”, de CELADE-CEPAL (2019).

2. Recomendaciones generales¹⁷⁹

- i) Se fomenta la incorporación de, al menos, una pregunta sobre movilidad cotidiana relacionada con el trabajo remunerado, que observe las recomendaciones internacionales y considere la determinación de la división administrativa menor (DAME), para lo cual es requisito que en las preguntas de ocupación se agregue la pregunta sobre el lugar de trabajo.
- ii) Si se decide integrar (o mantener) alguna pregunta sobre movilidad cotidiana, relacionada con el trabajo remunerado, se recomienda revisar su objetivo y operacionalización, considerando las nuevas modalidades de trabajo impuestas por la pandemia, las que hicieron surgir con mayor presencia categorías de teletrabajo —incluso híbridas entre teletrabajo (desde el hogar) y presencial (en el lugar del trabajo remunerado)—, en diferentes combinaciones de tiempo, por ejemplo, cuatro días a la semana con teletrabajo y un día presencial. Dicho esto, no se deben descuidar las categorías tradicionales de respuesta, en especial las que hacen referencia a múltiples lugares de trabajo.
- iii) Se reconoce la gran ventaja que ofrecen los censos como fuente de información uniforme y consistente sobre movilidad cotidiana, algo que permite abarcar el fenómeno, no solo a nivel urbano y de grandes ciudades, sino que también, en las zonas periurbanas y rurales, en contraposición con el gran costo de levantar una encuesta origen-destino.
- iv) La pandemia por COVID-19 ha implicado, en algunos países, un radical cambio en los hábitos de movilidad cotidiana, algo que aún no se puede valorar si será transitorio o permanente. En este contexto, es necesario considerar que —si se hacen preguntas sobre movilidad cotidiana por desplazamientos a causa del trabajo y/o de la educación—, es necesario reconsiderar su operacionalización, sobre todo en períodos de confinamiento o medidas estatales para reducir la movilidad, con el fin de mejorar la comprensión de la pregunta. También, es necesario repensar las preguntas respecto a la inclusión de métodos híbridos de trabajo o de estudio que presenten diferentes combinaciones de presencialidad y teletrabajo o tele-estudio.

¹⁷⁸ Véase United Nations, 2017a, párrafos 4.360 a 4.365.

¹⁷⁹ Una versión ampliada de la serie de Recomendaciones generales y específicas sobre medición de movilidad cotidiana en los censos de población se puede consultar en CELADE-CEPAL (2009c) y Jiménez (2009).

- v) La exploración sobre movilidad cotidiana en los censos amerita evaluarse mediante la implementación de pruebas piloto que aseguren un justo equilibrio entre el requerimiento de información y la satisfacción de la demanda, a partir de los resultados censales.

3. Recomendaciones específicas

- i) Añadir, y consolidar en los países que ya la realizan, al menos una pregunta sobre movilidad cotidiana de las personas ocupadas, según los lineamientos entregados en el capítulo VII. F. Características económicas, para la determinación de la ocupación y el lugar de trabajo. Teniendo siempre presente que la pregunta se refiere al trabajo o actividad económica principal.
- ii) Esta pregunta debe estar en concordancia con el flujo de preguntas del módulo de empleo aplicándose solo a aquellas personas que han pasado la secuencia de actividad económica, y clasificándose como ocupados en el período de referencia¹⁸⁰. La pregunta debiera contener las categorías de respuestas recomendadas internacionalmente¹⁸¹ respecto de la naturaleza del lugar de trabajo; es decir, en el mismo domicilio, sin lugar fijo o en otro lugar fijo. Secuencialmente, a quienes respondan eligiendo esta última alternativa, se les debe preguntar, si es en este mismo municipio o división administrativa menor (DAME) o en otro y pedirles especificar cuando sea en otro.
- iii) Si se pretende preguntar sobre movilidad por razones de estudio¹⁸², la pregunta debe estar separada de la pregunta para las personas ocupadas y ser instalada en la secuencia del módulo de educación del cuestionario que se aplicará. En cualquier caso, la operacionalización de las categorías de respuestas debe corresponder a la misma que se utiliza para el lugar de trabajo en el caso de los ocupados.
- iv) Que la información sea recogida en la misma escala geográfica utilizada para la medición de la migración interna. En gran medida, los censos de la región han optado por la medición de la movilidad cotidiana a nivel municipal. Este tratamiento tiene la desventaja de excluir la totalidad de los movimientos de trabajo o estudio que la población realiza al interior de su mismo municipio de residencia. En general, se sugiere idealmente tener la localización exacta del lugar de trabajo y estudio, para estimar con más precisión la distancia recorrida en el acto de conmutar. Si bien, ningún país de la región ha incluido este nivel de detalle aún, la pregunta relevante es si la solicitud de una indicación geográfica, a un nivel menor que el municipal, brinda más información o bien introduce dificultades y errores en la respuesta recolectada, respuesta que cambia a la luz del uso de nuevas tecnologías para la captación de la encuesta. El uso de dispositivos electrónicos y autoempadronamiento web hace más factible que esta sea una alternativa viable.
- v) Algunos censos realizados fuera de la región (España y Estados Unidos) han estudiado también el medio usual de transporte y la duración aproximada del viaje. Usados en conjunto, estos datos proveen una tipificación de las características de la movilidad cotidiana más allá de la que ofrece el lugar de trabajo o estudio. Sin embargo, aunque esta consulta brinde información sobre la demanda de medios de transporte, la respuesta sobre la duración no es una buena aproximación a la distancia viajada, dado que la congestión y/o el medio empleado, la podrían afectar.

¹⁸⁰ Véanse las recomendaciones respecto a las mediciones de las características de la actividad económica en el capítulo VII.F. Características económicas.

¹⁸¹ Véase United Nations (2017a), párrafo 4.361.

¹⁸² Véase el capítulo VII.D Características educacionales.

H. La medición de la protección y la seguridad social

1. Antecedentes

A diferencia de otros temas demográficos o sociales, la protección y seguridad social no son temas incluidos en ninguna de las versiones de Principios y recomendaciones para los censos de población y vivienda de las Naciones Unidas. Al igual que en las versiones anteriores, en la revisión 3 de este documento solo se hace referencia, tangencialmente, al tratar la variable de ingresos percibidos por las personas o los hogares¹⁸³ y podría entenderse también, cuando recomienda indagar por las actividades de las personas que están fuera de la fuerza laboral¹⁸⁴.

Los cambios demográficos, experimentados en América Latina durante las últimas décadas, se insertan en el proceso de transición demográfica, cuyas implicancias en la protección y la seguridad social se vinculan con las transformaciones ocurridas en las tendencias del envejecimiento demográfico y la feminización de la población, junto a las modificaciones en la estructura por edades y la denominada transición epidemiológica, todo ello en un contexto caracterizado por una persistente desigualdad social, una alta incidencia de la pobreza, un sistema de protección social de baja cobertura y calidad, un alto desempleo e informalidad laboral, problemas no resueltos de inequidad en el acceso a la salud, educación y vivienda y una institución familiar muy exigida en materia de seguridad y protección.

En el seminario “Aspectos conceptuales de los censos de población y vivienda: desafíos para la definición de contenidos incluyentes en la ronda 2020”, CELADE-CEPAL (2019) se analizaron las experiencias nacionales de la región respecto a la incorporación de preguntas relativas al registro del nacimiento, tenencia de documento de identidad y el registro oficial de defunción, cuyas carencias, en el marco de derechos humanos, constituyen una violación del derecho a la ciudadanía y a la protección social. En este sentido, se destacó que —a partir de las recomendaciones elaboradas por el CELADE, en conjunto con los países, para la década 2010 (en el marco del Grupo de Trabajo sobre Censos de la CEA-CEPAL)—, se encuentra la incorporación de estas preguntas, señalando su utilidad para evaluar la cobertura de los registros, medir la mortalidad en países que carecen de estadísticas vitales de calidad e identificar desigualdades, entre otros usos potenciales¹⁸⁵.

De acuerdo con las recomendaciones internacionales vigentes en la década de 2010, 14 de los 17 países de América Latina, que realizaron censos en dicho decenio, incluyeron en sus preguntas sobre características de las personas que están fuera de la fuerza de trabajo: si eran jubiladas o pensionadas. Sin embargo, siguiendo el principio que los censos deben diseñarse para satisfacer las necesidades nacionales¹⁸⁶, así como los acuerdos regionales¹⁸⁷, fueron 8 (2 más que en la década de 2010) los países que añadieron la variable “tenencia o cobertura de salud” en la década de censos de 2010 (Argentina, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Perú y Venezuela). Asimismo, se ha realizado la pregunta relativa al uso de los servicios de salud (en el Estado Plurinacional de Bolivia, Colombia y México).

Como ya se ha mencionado, en las últimas décadas, ha aumentado el interés por realizar preguntas sobre registro de nacimiento y tenencia de documento o registro de identidad de las personas. En la década de 1990, solo un país realizó una pregunta sobre registro de identidad; en la década del 2000, fueron 3 países que indagaron por registro de identidad y 2 por registro de nacimiento; y, en la última década (2010), fueron 6 países los que preguntaron por registro de identidad (Estado Plurinacional de Bolivia, Colombia, Ecuador, Honduras, Paraguay, Perú). Por su parte, Colombia y Perú solicitaron, además, el número del documento de identidad y, finalmente, 2 países preguntaron por registro de nacimiento (Brasil y Guatemala).

¹⁸³ Véase en United Nations 2017a, párrafos 4384 al 4386.

¹⁸⁴ Ídem, párrafo 4.332 y véase capítulo VII.F. Características económicas.

¹⁸⁵ Para más información, ver CELADE-CEPAL 2011a y 2019.

¹⁸⁶ Véanse en United Nations 2017a, párrafo 4,5 y en el capítulo VII.H. Medición de la protección y seguridad social.

¹⁸⁷ Se trata de los seminarios-talleres “Los censos de 2010 y la salud” y “Los censos de 2010 y las condiciones de vida”, disponibles en línea: <http://www.eclac.org/celade/censos2010/>.

2. Recomendaciones generales¹⁸⁸

- i) Se valora y alienta el esfuerzo de los países de América Latina para contribuir a la producción de estadísticas censales relativas a la protección y la seguridad social, datos que —si bien, podrían obtenerse de mejor manera, a partir de registros administrativos continuos o encuestas por muestreo—, deben incorporarse en el censo, porque esas fuentes aún no son del todo confiables en algunos de los países de la región.
- ii) Entre las ventajas que supone la incorporación de preguntas, sobre protección y seguridad social en los censos de población, se considera su universalidad, debido a que es posible hacer la pregunta a toda la población, independiente de su condición en la fuerza de trabajo y, al mismo tiempo, los indicadores, emanados de ellas, debieran brindar información, la que redundaría en un conocimiento focalizado del fenómeno, tanto en los grupos poblacionales como en su distribución geográfica en áreas pequeñas, siendo especialmente útil para la detección de brechas y diseño de políticas públicas.
- iii) Es relevante consolidar la experiencia en la región respecto a incorporar las consultas sobre tenencia de un documento de identidad y del registro de nacimientos y defunciones, para concretar la evaluación de cobertura de los sistemas de registros y detección de brechas, para el seguimiento de los ODS, relacionados con el acceso a la identidad jurídica para todas las personas y el logro del registro universal de los nacimientos y las defunciones.
- iv) Es conveniente avanzar en conocer y analizar las experiencias recientes de los países en la región referentes a la integración de la información censal con la de los registros administrativos, con el propósito de identificar posibilidades y requerimientos que permitan transitar hacia un adecuado registro de población y vivienda.
- v) Ante cualquier innovación en las preguntas de este ámbito, se recomienda evaluarlas mediante la implementación de pruebas previas que permitan ponderar el funcionamiento de preguntas relativas a la protección y la seguridad social en los censos de población de América Latina.

3. Recomendaciones específicas

- i) Explorar la posibilidad de mejorar la captación de datos de la población cubierta por la seguridad social, a partir de la incorporación de una pregunta específica acerca de si “tiene seguridad social” y “cuál es la afiliación” dirigida a toda la población.
- ii) Explorar la posibilidad de incorporar la pregunta relativa a los “descuentos o aportes para la jubilación”, dirigida a la población ocupada, permitiría contar con información útil para las políticas de previsión social y mercado laboral, cuando no existe información de calidad por otras vías.
- iii) Incorporar alguna pregunta relativa a “cobertura en salud” puede ser una buena fuente de información en aquellos países de la región que carecen de un sistema estadístico integrado de estadísticas de acceso a salud, tanto para los niveles nacionales como para las áreas locales. De todas maneras, debido a la complejidad propia del sector de la salud —ante las transformaciones generadas en su ámbito interno, así como por cierto desconocimiento o falta de precisión por parte de la población respecto del sistema—, sería conveniente realizar todos los testeos necesarios a fin de asegurar que la pregunta cumpla con los criterios de validez y confiabilidad requeridos en todo proceso de medición.
- iv) La incorporación de variables tales como “padecimiento de enfermedades crónicas” y “atención de dicha enfermedad por el sistema de seguridad social”, debido a la complejidad de su medición, no es recomendable que se realice a través de un censo, ni de hecho ni de derecho. Debería evaluarse a partir de las necesidades de información propias de cada país y, en particular, en un marco metodológico muy diferente al de un censo.

¹⁸⁸ Una versión ampliada de algunas de estas recomendaciones puede encontrarse en Massé, 2010.

- v) Un censo puede contribuir a cuantificar la población con registro de nacimiento y documento de identidad, a partir de preguntas aplicadas a todas las personas, incluyendo categorías de respuesta más allá de la dicotomía "sí/no", según corresponda. Puede aportar, también, información valiosa sobre brechas y servir como mecanismo de evaluación de cobertura. Quedará a criterio de los países evaluar si el sistema de registro de identidad y de nacidos vivos es una fuente de información confiable y constante, así como analizar si existe un vacío en la ponderación de cobertura y calidad.
- vi) Se debe avanzar en el análisis de los resultados obtenidos sobre la pregunta de inscripción de defunciones, para evaluar la cobertura de los registros, medir la mortalidad en países que carecen de estadísticas vitales de calidad e identificar desigualdades, entre otros usos potenciales. Además, se debe considerar que su incorporación requiere, necesariamente, de la integración del módulo sobre defunciones ocurridas en el hogar¹⁸⁹ durante el último año, el que debe ir acompañado, como mínimo, de variables como sexo y edad, a las que se agrega una consulta más acerca de si la defunción se inscribió o no.
- vii) Respecto de la incorporación de la pregunta sobre el número del documento de identidad, se recomienda distinguir entre el bloque de preguntas sobre tenencia de documento e inscripción de nacimientos y defunciones y la pregunta por el número de documento de identidad, considerando que esta última responde a objetivos diferentes, por lo que su evaluación también debiera ser diferente.
- viii) La complejidad del fenómeno que se intenta abordar con las preguntas relativas a la alimentación y la nutrición implica la necesidad de utilizar otro tipo de estadísticas más apropiadas a este tipo de mediciones—desde el mundo de las encuestas de hogares, de salud y por medio de profundizar el análisis para mejorar los registros que proveen los organismos sectoriales—, con el objetivo de monitorear el alcance de las políticas implementadas para paliar la pobreza y el hambre en la población.
- ix) Al momento de evaluar la incorporación de una pregunta relativa a los programas de protección social implementados en el país, un aspecto no menor para tener en cuenta es que la población tenga la voluntad y la habilidad de brindar una información adecuada acerca del tema que se le está consultando. Hasta el momento, el hecho de incluir su captación, como categoría de respuesta de la variable "ingresos", genera más dudas que certezas respecto de la validez y confiabilidad del dato relevado en el marco de un censo de población, por tanto, dicha pregunta no sería recomendable.

I. Uso de tecnologías de la información y comunicaciones

1. Antecedentes

La irrupción de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) representa un cambio significativo en los procesos económicos y sociales, abriendo un nuevo campo de posibilidades y oportunidades para el desarrollo sostenible y el alcance de la Agenda 2030. Por otro lado, y como ya sea mencionado, sabemos que los censos de población y vivienda son una fuente de información confiable para disponer de estadísticas comparables sobre el acceso y uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, cuyos datos permiten obtener indicadores, detectar brechas e identificar información crucial para formular políticas nacionales y diseñar estrategias para favorecer la cohesión y la inclusión social, junto con realizar el seguimiento y la evaluación de los efectos de estas tecnologías en la evolución económica y social de los países¹⁹⁰.

¹⁸⁹ Véase capítulo VII.B. Componentes de la dinámica demográfica.

¹⁹⁰ CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) Enfoques. Una mirada regional al acceso y tenencia de tecnologías de la información y comunicaciones – TIC, a partir de los censos. <https://www.cepal.org/es/enfoques/mirada-regional-al-acceso-tenencia-tecnologias-la-informacion-comunicaciones-tic-partir>; Santiago de Chile, 2018.

Como se explica en el documento de Naciones Unidas (2017a)¹⁹¹, la opción de conocer la disponibilidad de las tecnologías de la información y las comunicaciones en los hogares se considera un tema central al momento de diseñar el cuestionario censal. Junto con ello, para el caso de América Latina, se ha considerado que es una temática que, además, es importante conocer a nivel personal, pues el hecho que el hogar cuente con bienes o servicios TIC no significa que los integrantes del hogar tengan acceso de forma igualitaria, existiendo brechas generacionales y de género que se suelen invisibilizar, entre otras desigualdades, así como también existe la posibilidad de uso, aunque el hogar no disponga de estos bienes o servicios.

Por esto, se ha decidido abordar el acceso a bienes y servicios TIC con el conjunto de preguntas sobre acceso y tenencia de bienes y servicios por parte de los hogares, que se trata en el capítulo V.B, y el uso de bienes y servicios TIC a nivel de personas en el mismo capítulo. Se trata de reflejar, a través de los datos censales, los dos ámbitos, la disponibilidad del hogar y el uso por parte de las personas, independiente de si en su hogar disponen de estas tecnologías, pues su acceso y/o uso puede ser independiente de si el hogar o la persona cuenta con algún bien TIC, ya sea por medio de un centro comunitario, la escuela, la universidad, lugar de trabajo, y otros.

En el seminario "Aspectos conceptuales de los censos de población y vivienda: desafíos para la definición de contenidos incluyentes en la ronda 2020", (CELADE-CEPAL, 2019) se analizó cómo, en las últimas décadas, los países de América Latina han realizado esfuerzos importantes por aumentar el acceso y penetración de los bienes y servicios ligados a la sociedad de la información y, así, reducir la brecha digital entre los diferentes actores de la población. En la década censal 2010, de los 17 países que realizaron un censo, sólo uno no hizo preguntas sobre equipamiento TIC a nivel del hogar. De ellos, 13 países preguntaron por tenencia de Internet, 14 por tenencia de computadora y teléfono celular. Sin embargo, de los 17, solo 5 hicieron preguntas a nivel de persona, concentrándose en el uso de internet, celular y computadora, estableciendo diferentes referencias temporales (últimos 3 meses o 6 meses) y edades a partir de las cuales se aplica la pregunta (3, 5 o 7 años)¹⁹².

El CELADE, recogiendo la experiencia de los países de la región y lo expresado en el seminario (CELADE-CEPAL, 2019), se suma a las recomendaciones sobre la incorporación de preguntas sobre la disponibilidad de bienes y servicios TIC a nivel de hogar y complementa proponiendo la inclusión de preguntas acerca de su uso a nivel de persona, especialmente de computador, Internet y celular. Las encuestas presentan las habituales limitaciones ligadas a los tamaños muestrales, por lo que no permiten visibilizar las desigualdades sociales y geográficas ni la focalización de políticas.

Adicionalmente, y destacando las potencialidades de esta información para el seguimiento de la Agenda 2030 —donde está incluido específicamente en la meta 17.8 y el indicador 17.8.1: Proporción de personas que utilizan Internet, el Consenso de Montevideo de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo y para responder a los estándares que se establecen en el ámbito de EUROSTAT y de la OCDE¹⁹³—, se reafirma la recomendación de incorporar las preguntas a nivel de personas, además de las de hogar.

2. Recomendaciones generales

- i) Se recomienda incorporar en el módulo de personas una pregunta por el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, a fin de poder visibilizar las brechas generacionales, territoriales y de género, entre otras de interés para la formulación de políticas públicas y complementar así esta información con la obtenida a nivel de hogares que mide disponibilidad de estos y otros bienes y servicios TIC en el hogar¹⁹⁴.

¹⁹¹ Véase en United Nations 2017a, párrafo 4.565.

¹⁹² CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), "Aspectos conceptuales de los censos de población y vivienda: desafíos para la definición de contenidos incluyentes en la ronda 2020", *serie Seminarios y Conferencias*, N° 94 (LC/TS.2019/67), Santiago de Chile, (CEPAL), <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/44944>, 2019.

¹⁹³ Véase CELADE-CEPAL, 2019, página. 134.

¹⁹⁴ Véase el capítulo V.B. Disponibilidad de bienes y servicios.

- ii) Las tecnologías de las comunicaciones y la información están sometidas a un rápido avance tecnológico, por lo que en este caso no se debe anclar la pregunta a asegurar el 100% de la comparabilidad intercensal, sino más bien a estar, permanentemente, abiertos a la necesidad de revisar la lista de bienes o servicios que se investigarán.
- iii) Si en el censo, el país realiza también un levantamiento por muestreo, se recomienda que la pregunta por uso de bienes TIC a nivel de persona esté añadida en el formulario básico.
- iv) Implementar testeos oportunos de evaluación que aseguren la correcta medición de los aspectos que se quiere investigar, con especial atención a los objetivos de la pregunta, la edad de aplicación y el tiempo de referencia.

3. Recomendaciones específicas

- i) Tomando en cuenta la experiencia de los países, la recomendación a nivel regional es incluir un set de preguntas en el módulo de persona, sobre uso de computador, teléfono móvil e Internet, utilizando como período de referencia los tres últimos meses y estableciendo como estándar de comparación internacional, la edad utilizada para las preguntas de educación formal¹⁹⁵. Con esto, se logra evitar utilizar un filtro de edad adicional en la entrevista.
- ii) Se recomienda que la operacionalización de la pregunta sea clara y directa sobre el uso de computador, teléfono móvil e internet, sin caer en preguntas sobre dónde, cómo o cuándo; estos son ámbitos que se debieran dejar para encuestas por muestreo.
- iii) Se debe especificar con claridad en el manual del encuestador y en las capacitaciones los tipos de bienes o servicios incluidos en cada categoría de respuesta.

J. Idiomas

1. Antecedentes

Conocer los idiomas que hablan los habitantes de un país tiene fines analíticos diversos para la política pública y para los usuarios. Algunos países de América Latina ya han incorporado, de manera sistemática, preguntas sobre idiomas indígenas en sus censos (tal como el Estado Plurinacional de Bolivia, Guatemala, México y el Perú). En una primera etapa, y sobre la base de los idiomas, se realizaba una aproximación a la identificación de las personas y poblaciones indígenas.

Es así como, a partir del presente siglo, los países comienzan a adoptar el criterio de autoidentificación para la cuantificación indígena, sin abandonar las preguntas sobre idiomas indígenas, los que son reivindicados por los propios pueblos como un elemento fundamental de su identidad (aunque no excluyente de su sentido de pertenencia a un determinado pueblo indígena). Hoy, esto es relevante, puesto que disponer de información al respecto aporta al conocimiento de las características socioculturales y a la producción de indicadores de derechos de tales pueblos.

Es importante resaltar, también, que los idiomas son parte de la diversidad cultural de la región y constituyen, a la vez, un patrimonio de toda la humanidad. De allí que, entre las recomendaciones para realizar censos, se encuentre la práctica de incorporar preguntas relativas a los idiomas que hablan los habitantes de un país. Su medición, también, es importante porque, a través de los censos, se puede conocer el avance o retroceso de los idiomas indígenas y diseñar políticas de revitalización lingüística cuando el contexto lo requiera, así como fomentar la convivencia de dos o más idiomas en una misma área como insumo para el diseño de políticas educativas bilingües y multilingües, entre otros aspectos. Asimismo, en la transición hacia estados pluriculturales emerge la necesidad de que los idiomas indígenas sean conocidos y hablados también por el resto de la sociedad. Y junto con ello, dado el aumento de los movimientos migratorios, tanto internos como internacionales, se hace cada vez más relevante conocer el manejo de idiomas de la población, pues cuando éstos son diferentes al idioma hegemónico oficial del

¹⁹⁵ Véase CELADE-CEPAL, 2019, pág. 31 y 32.

país se puede incurrir en segregación, desigualdad y abuso tanto en ámbitos laborales como educacionales e incluso en la vida cotidiana. Esta información permitiría promover acciones para generar equidad y romper con las barreras institucionales y lingüísticas.

En este sentido, es relevante poder recabar información respecto a los idiomas maternos, el idioma que se utiliza habitualmente y la capacidad para hablar uno o más idiomas. En la región, existe experiencia en incorporar preguntas en los censos sobre lengua hablada, idioma materno o idioma con el que se aprendió a hablar. En la década de 2010, 10 países permiten identificar a partir de sus censos, a los hablantes de idioma indígena y afrodescendiente, cuando aplica: Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Paraguay, Perú y Venezuela. En algunos casos, se añadieron preguntas sobre idiomas de los padres, la comprensión de idiomas indígenas o incluso si los sabían leer y escribir. Por otra parte, en algunos países las preguntas se aplican solamente a quienes respondieron afirmativamente a la autoidentificación indígena o afrodescendiente y, en otros casos, a toda la población. Cuando se aplica a toda la población, algunos países indagan no solamente por los idiomas indígenas, sino también por otros idiomas (bajo la categoría de “extranjeros” o especificándolos). En todo caso y más allá de la diversidad de situaciones, el tema de los idiomas sigue cobrando fuerza en la región y es uno de los temas que presentan importantes demandas de inclusión en los censos de la década de 2020.

2. Recomendaciones generales

- i) Se debe continuar y robustecer la inclusión de preguntas referidas a los idiomas indígenas y afrodescendientes (en los casos que aplica), buscando consensos acerca de un estándar mínimo entre países de la región.
- ii) Se recomienda recopilar información sobre idiomas, incluido cualquier lenguaje de señas, para todas las personas. Esta inclusión es un derecho de las personas que utilizan el lenguaje de señas, ayuda a mejorar la no respuesta y es un complemento para las preguntas sobre discapacidad.
- iii) De acuerdo con los principios y recomendaciones de Naciones Unidas (2017a)¹⁹⁶, el idioma o lengua se puede clasificar en cuatro tipos:
 - Lengua materna, definida como la lengua que se hablaba habitualmente en el hogar de la persona en su primera infancia;
 - Idioma principal, definido como el idioma que mejor domina la persona;
 - Idioma habitual, definido como el idioma que habla actualmente o que habla con mayor frecuencia en su hogar actual; y,
 - Capacidad para hablar uno o más idiomas designados, incluidos los idiomas oficiales del país.

Por tanto, considerando esta tipología, es importante definir qué se quiere medir y para qué. Cabe señalar que en el caso de la lengua materna (punto 3.a.), es común que, en hogares multilingües, los niños aprendan simultáneamente dos idiomas (por lo general el de la madre y el del padre). Este es un elemento crucial a la hora de definir las preguntas y las categorías de respuesta¹⁹⁷.

3. Recomendaciones específicas

- i) Analizar la posibilidad de incorporar preguntas sobre la capacidad de hablar más de un idioma, a toda la población, identificando cuáles son dichos idiomas.
- ii) Se deben realizar todas las pruebas que sean necesarias para evaluar si se pueden combinar las preguntas sobre idiomas indígenas y no indígenas. La opción final que se escoja en ningún caso debe mermar la calidad ya obtenida en las preguntas sobre idiomas indígenas.

¹⁹⁶ Véase United Nations 2017a, párrafo 4.179.

¹⁹⁷ En algunos casos se ha visto que la población hablante de idiomas indígenas es mayor a la población que aprendió a hablar en idiomas indígenas (o lengua materna). Una posible explicación se asocia a políticas de revitalización lingüística. Pero, otra posible explicación a estos resultados se asocia a sesgos en su formulación. En efecto, la pregunta de los idiomas que habla la persona tiene opciones múltiples de respuesta mientras que la de idioma materno solo admite una categoría de respuesta y, al tener que escoger solo una, puede que opte por la de mayor jerarquía o valoración social (que no es el idioma indígena).

De tener la posibilidad de añadir una única pregunta “restringida”, en términos del universo de aplicación, se sugiere que se aplique a aquellas personas que pertenecen a algún pueblo indígena y afrodescendiente, cuando corresponda. Por ejemplo: “¿Habla usted la lengua de su pueblo?”, solo para quienes contestan afirmativamente sobre la pertenencia a pueblos indígenas y afrodescendientes. Si bien esto restringe el análisis, es un mínimo deseable¹⁹⁸.

Si las preguntas sobre idiomas indígenas y no indígenas se realizan de forma conjunta y a toda la población (sin ningún filtro) y con categorías cerradas, se recomienda iniciar con los idiomas indígenas y afrodescendientes y dejar hacia el final de la lista las categorías referidas al español (u oficial del país), el inglés u otro extranjero de relevancia numérica en el país. Y no omitir el idioma de señas.

Independiente de cómo se formule la pregunta —ya sea separada, para idiomas indígenas, de otros idiomas y si es sobre lengua materna, hablada, habitual o capacidad para comprender o hablar más de un idioma—, siempre debe permitir categorías de respuestas múltiples (o no excluyentes).

¹⁹⁸ Véase el capítulo VII.C. La identificación de pueblos indígenas y afrodescendientes.


Bibliografía

- Aliaga, Lissette (2011), "Las características educativas en los censos de población y vivienda de América Latina", en CELADE-CEPAL, *Los censos de 2010 y las condiciones de vida*, serie *Seminarios y conferencias* N° 60 (LC/L.3282), Santiago de Chile, CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.11.II.G.7.
- Alves, José Eustaquio Diniz y Susana Cavenaghi (2011), "Informe técnico sobre la experiencia de Brasil en los módulos de vivienda y familia en los censos demográficos", en CELADE-CEPAL, "Los censos de 2010 y las condiciones de vida", serie *Seminarios y conferencias* N° 60 (LC/L.3282-P), Santiago de Chile, CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.11.II.G.7.
- _____(2010), "Mensuración del déficit y de la demanda habitacional a partir de los censos de Brasil", mimeógrafo.
- Arriagada, Camilo (2011), "Evaluación de la experiencia censal reciente sobre vivienda y hogar", serie *Población y desarrollo* N° 101 (LC/L.3312-P), Santiago de Chile, CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.11.II.G.30.
- _____(2003), "América Latina: información y herramientas sociodemográficas para analizar y atender el déficit habitacional", serie *Población y desarrollo* N° 45 (LC/L.1983-P), Santiago de Chile, CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.142.
- CELADE-CEPAL (Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía- División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2019), "Aspectos conceptuales de los censos de población y vivienda: desafíos para la definición de contenidos incluyentes en la ronda 2020", serie *Seminarios y Conferencias*, N° 94 (LC/TS.2019/67), Santiago de Chile, CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas, [en línea] <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44944/1/S1900856es.pdf>.
- _____(2011a), "Recomendaciones para los censos de la década de 2010 en América Latina", serie *Manuales*, N°72 (LC/L.3364), Santiago, de Chile, CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas, [en línea] <http://www.eclac.org/celade/censos2010/>.
- _____(2011b), "Los censos de 2010 y las condiciones de vida", serie *Seminario y conferencias* N° 60 (LC/L.3282), Santiago de Chile, CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.11.II.G.7. [en línea] <http://www.eclac.org/celade/censos2010/>.
- _____(2010), "Los censos de 2010 y la salud", serie *Seminarios y conferencias* N° 59 (LC/L.3253-P), Santiago de Chile, CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.10.II.G.58.
- _____(2009a), "Censos 2010 y la inclusión del enfoque étnico: hacia una construcción participativa con pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina", serie *Seminarios y conferencias* N° 57 (LC/L.3095-P), Santiago de Chile, CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.79.

- _____ (2009b), "Informe del seminario-taller los censos de 2010 y la migración interna, internacional y otras formas de movilidad territorial" (LC/L. 3069), Santiago de Chile, CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas.
- _____ (2009c), *Recomendaciones para los censos de 2010 sobre cartografía censal, migraciones, enfoque étnico y cobertura censal*, Quinta reunión de la Conferencia Estadística de las Américas de la CEPAL, Bogotá, 10 al 13 de agosto.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) y ACNUDH (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos) (2020), *Afrodescendientes en América Latina y el Caribe: elaboración de indicadores para medir y contrarrestar las desigualdades* (LC/TS.2019/62), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas.
- _____ (2018), *Propuesta de indicadores y sus metadatos para el seguimiento regional del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo*, (LC/CRPD.3/DDR/1), [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43622/S1800405_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- _____ (2017), "Los censos de la ronda 2020: desafíos ante la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo", serie *Población y Desarrollo* N° 120. (LC/TS.2017/93), Santiago de Chile, CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas. [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42394/4/S1700849_es.pdf.
- _____ (2013), *Consenso de Montevideo sobre población y desarrollo* (LC/L.3697), 2013, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Publicación de las Naciones Unidas.
- Chackiel, Juan (2010a), "Evaluación post-empadronamiento de la cobertura en los censos de población", revista *Notas de Población* N° 91 (LC/G.2484-P), Santiago de Chile, CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.10.II.G.83.
- _____ (2010b), "La experiencia regional reciente en temas vinculados a demografía y salud en los censos de población y vivienda", en CELADE-CEPAL, "Los censos de 2010 y la salud", serie *Seminarios y conferencias* N° 59 (LC/L.3253-P), Santiago de Chile, CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.10.II.G.58.
- _____ (2009), "Censo, residencia habitual y movilidad territorial", revista *Notas de Población* N° 88 (LC/G.2409-P), Santiago de Chile, CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.41.
- Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET) (2013), Decimonovena conferencia, "*Resolución sobre estadísticas de trabajo, empleo y subutilización laboral*". [en línea] www.ilo.org/global/statistics-and-databases/standards-and-guidelines/lang--en/index.htm.
- Flórez, Carmen Elisa (2010), "América Latina: las variables económicas en los censos de población de la ronda del 2000", en CELADE-CEPAL, "Los censos de 2010 y la salud", serie *Seminario y conferencias* N° 59 (LC/L.3253-P), Santiago de Chile, CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.10.II.G.58.
- Graham, W., W. Brass y R.V. Snow (1989), "Indirect estimation of maternal mortality: the sisterhood method", *Studies in Family Planning*, Vol. 20, No. 3.
- González, Daniela y Laura Ortiz (2011), "La medición de las tecnologías de información y comunicación a través de los censos de población y vivienda. Una propuesta con miras a la ronda de censos de la década de 2010", en CELADE-CEPAL (2011), "Los censos de 2010 y las condiciones de vida", serie *Seminario y conferencias* N° 60 (LC/L.3282), Santiago de Chile, CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.11.II.G.7.
- Guzmán, José Miguel (2011), "El uso de información censal de población para el análisis medioambiental y de cambio climático", en CELADE-CEPAL (2011), "Los censos de 2010 y las condiciones de vida", serie *Seminario y conferencias* N° 60 (LC/L.3282), Santiago de Chile, CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.11.II.G.7.
- Jiménez, Maren (2009), "Potencialidades de la medición de la movilidad cotidiana a través de los censos", revista *Notas de Población* N° 88 (LC/G.2409-P), Santiago de Chile, CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.41.
- Martínez, Jorge (2009), "Medición e información sobre la migración internacional a partir de los censos: lecciones, desafíos y oportunidades", revista *Notas de Población* N° 88 (LC/G.2409-P), Santiago de Chile, CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.41.

- Massé, Gladys (2010), "Indicadores de protección social a partir de la fuente censal", en CELADE-CEPAL, "Los censos de 2010 y la salud", Serie *Seminario y conferencias* N° 59, Santiago de Chile (LC/L.3253-P), CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.10.II.G 58.
- OIT (Oficina Internacional del Trabajo) (2020), Monitoreo de los mercados laborales en medio de los bloqueos para contener el virus COVID-19: Contenido esencial de la encuesta de fuerza de trabajo (EFT) y tratamiento de grupos especiales, Nota técnica, abril 2020, Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/publication/wcms_741767.pdf.
- _____(2019a), Quick guide on measuring economic characteristics in the population census. October 23, 2019, Publication. Geneva, Switzerland [en línea]: https://www.ilo.org/global/statistics-and-databases/publications/WCMS_724969/lang--en/index.htm.
- _____(2019 b), ILO model questions on economic characteristics for Population Censuses (Version 1), Publication. Geneva, Switzerland [en línea]: http://www.ilo.org/global/statistics-and-databases/meetings-and-events/international-conference-of-labour-statisticians/19/WCMS_230304/lang--en/index.htm.
- _____(2013), Informe de la 19ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (Ginebra, 2 a 11 de octubre de 2013), Departamento de Estadística, (ICLS/19/2013/3), [en línea]: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/publication/wcms_234125.pdf.
- OMS (Organización Mundial de la Salud) (2013), WHO guidance for measuring maternal mortality from a census. Disponible en línea: <<https://www.who.int/reproductivehealth/publications/monitoring/g789241506113/en/>>.
- _____(2001), *Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud*, [en línea] <http://apps.who.int/bookorders/espanol/detart3.jsp?sesslan=3&codlan=3&codcol=15&codcch=2088>.
- Rodríguez, Jorge (2009a), "La captación de la migración interna mediante censos de población: la experiencia de la ronda de 2000 y sus lecciones para la ronda de 2010 en América Latina y el Caribe", revista *Notas de Población* N° 88 (LC/G.2409-P), Santiago de Chile, CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.41.
- _____(2009b), *Reproducción adolescente y desigualdades en América Latina y el Caribe: un llamado a la reflexión y a la acción*, Santiago de Chile, CELADE y OIJ.
- Ruiz, Magda (2010a), "Estimar la mortalidad materna con base en información censal: recomendaciones a partir de la experiencia de América Latina", Santiago de Chile, mimeógrafo.
- _____(2010b), "La información censal reciente en la construcción de tipologías familiares en América Latina", documento presentado el Seminario sobre Nupcialidad y Familia en América Latina, Centro de Estudios Demográficos de la Universidad Autónoma de Barcelona, España, 7 al 9 de octubre.
- Ruiz, Magda y Jorge Rodríguez (2011), "Familia y nupcialidad en los censos latinoamericanos recientes: una realidad que desborda los datos", serie *Población y desarrollo* N° 99 (LC/L.3293-P), Santiago de Chile, CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.11.II.G.15.
- Schkolnik, Susana (2010a), "Acerca de la inclusión del enfoque de género en los censos de población y vivienda", en CELADE-CEPAL, "Los censos de 2010 y la salud", serie *Seminario y conferencias* N° 59 (LC/L.3253-P), Santiago de Chile, CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.10.II.G 58.
- _____(2010b), "América Latina: la medición de la discapacidad a partir de los censos y fuentes alternativas", en CELADE-CEPAL, "Los censos de 2010 y la salud", serie *Seminario y conferencias* N° 59 (LC/L.3253-P), Santiago de Chile, CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.10.II.G 58.
- Silva, Alejandra y Rodrigo Espina (2011), "Información a microescala: los censos de población y vivienda y su explotación para la evaluación de desastres", en CELADE-CEPAL, "Los censos de 2010 y las condiciones de vida", serie *Seminario y conferencias* N° 60 (LC/L.3282), Santiago de Chile, CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.11.II.G.7.
- 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, CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.11.II.G.33.
- Tacla, Odette (2006), "La omisión censal en América Latina 1950-2000", serie *Población y desarrollo* N° 65 (LC/L.2475-P), Santiago de Chile, CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.

- UNFPA (United Nations Fund for Population Activities) (2014); *Methodological Guidelines for the Gender Analysis of National Population and Housing Census Data* [en línea] <https://www.unfpa.org/es/node/9048>.
- United Nations (2020), *Standard Country or Area Codes for Statistical Use*, disponible en línea en <https://unstats.un.org/unsd/methodology/m49/> [fecha de consulta: 5 de septiembre de 2020].
- ____ (2019), *Guidelines on the use of electronic data collection technologies in population and housing censuses* Department of Economic and Social Affairs Statistics Division, New York, [en línea] <<https://unstats.un.org/unsd/demographic/standmeth/handbooks/data-collection-census-201901.pdf>>.
- ____ (2017a), *Principles and Recommendations for Population and Housing Censuses*, Revision 3, (ST/ESA/STAT/SER.M/67/Rev.3), New York, Department of Economic and Social Affairs, Statistics Division, [en línea] <https://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesM/Series_M67Rev3en.pdf>.
- ____ (2017b), *"Handbook on Measuring International Migration through Population Censuses"* Draft, Department of Economic and Social Affairs Statistics, March 2017, New York, [en línea] <<https://unstats.un.org/unsd/statcom/48th-session/documents/BG-4a-Migration-Handbook-E.pdf>>.
- ____ (2016), *"Integrating a Gender Perspective into Statistics"* (ST/ESA/STAT/SER.F/111) Department of Economic and Social Affairs Statistics Division. Studies in Methods New York, Sales No. E.13.XVII.9 [en línea] <[https://unstats.un.org/unsd/demographic/standmeth/handbooks/05323 Integrating a Gender Perspective into Statistics Web Final.pdf](https://unstats.un.org/unsd/demographic/standmeth/handbooks/05323%20Integrating%20a%20Gender%20Perspective%20into%20Statistics%20Web%20Final.pdf)>.
- ____ (2008a), *Principles and recommendations for population and housing censuses*. Revision 2 (ST/ESA/STAT/SER.M/67/Rev.2), Statistical papers, New York, Department of Economic and Social Affairs, Statistics Division, [en línea] <<http://unstats.un.org/unsd/demographic/sources/census/census3.htm>>.
- ____ (2008b), *Handbook on Geospatial Infrastructure in Support of Census Activities*, (ST/ESA/STA/SER.F/103), unedited version.
- Wong, Laura Rodríguez e Ignez Helena Oliva Perpetuo (2010), "El estudio de la salud reproductiva y los censos de 2010: la fecundidad adolescente y la mortalidad materna", en CELADE-CEPAL, "Los censos de 2010 y la salud", serie *Seminario y conferencias* N° 59 (LC/L.3253-P), Santiago de Chile, CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.10.II.G 58.



En el presente documento se expone la actualización metodológica y conceptual del documento “Recomendaciones para los censos de la década de 2010 en América Latina”, que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) publicó en 2011. En su elaboración se consideraron las recomendaciones que se presentan en el documento *Principles and Recommendations for Population and Housing Censuses, Revision 3*, publicado por las Naciones Unidas en 2017; el debate que tuvo lugar en el seminario Aspectos Conceptuales de los Censos de Población y Vivienda, realizado en Santiago en 2018, y la experiencia, conocimientos y resultados obtenidos del diálogo intrarregional sostenido a través de diversas instancias de discusión, asistencias técnicas y seminarios realizados en la última década.

La selección de recomendaciones actualizadas que aquí se presentan está organizada en siete partes, concebidas según las temáticas que se deberían abordar en un cuestionario para efectuar un censo de población y vivienda en América Latina, según los desafíos de medición que impone la presente década y en particular el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

