

ANÁLISIS

investigaciones



NOVIEMBRE 2021

**CENSO NACIONAL, SU INCIDENCIA EN LA
PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO Y VALOR
ESTRATÉGICO PARA EL PROCESO DEL PACTO FISCAL**



Revista Análisis e Investigaciones N° 13

Director Fundación Hanns Seidel

Victor Hagemann

Director Carrera Ciencia Política y Gestión Pública - UMSA

Marco Aurelio Velasco Olivarez

Editor de la Revista

Franklin Pareja

Consejo Editorial

Karina Medinaceli Díaz PhD

Andrés Santana Leitner PhD

Ariel Benavides Gisbert MsC

Cuidado de edición y estilo

Manuel Olivera Andrade

Diseño de tapa:

3K kamaleon Impresión Gráfica

Diagramación:

Jorge Dennis Goytia Valdivia

<http://gyg-design1.blogspot.com/>

Impresión:

SOIPA Ltda.

<http://imprentasoipa.blogspot.com/>

Depósito Legal:

4 - 1 - 1423 - 13

La Paz – Bolivia, 2021

Esta publicación se distribuye sin fines de lucro, en el marco de la cooperación internacional de la Hanns Seidel Stiftung con la UMSA.

Los artículos que se publican a continuación son de exclusiva responsabilidad de los autores y no expresan necesariamente el pensamiento de la carrera de Ciencia Política y Gestión Pública de la UMSA y de la Hanns Seidel Stiftung.

Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido con la inclusión de las fuentes, siempre y cuando su utilización sea sin fines de lucro.

Índice

Presentación.....	5
Introducción	7
CNPV 2022 y su incidencia en política económica, social y electoral.....	11
Resumen	11
1. Introducción.....	12
2. ¿Para qué se hace un Censo?	16
3. ¿Qué se pretende hacer con el Censo 2022?.....	22
4. ¿En qué consiste la Ruta del Censo 2022?.....	37
5. ¿Cuáles son los usos de los resultados del censo 2022 en materia de planificación del desarrollo?.....	39
6. ¿Cuáles son los usos de los resultados del Censo 2022 en materia de coparticipación tributaria?	45
7. ¿Cuáles son los usos del censo en materia de reasignación de escaños electorales por departamento?.....	48
8. ¿Cuáles son los usos de los resultados del Censo 2022 en el Pacto Fiscal?....	59
9. Conclusiones.....	64
Bibliografía	67
La Tasa Global de Fecundidad en el crecimiento poblacional: análisis del caso boliviano	69
Resumen	69
1. Introducción.....	70
2. Análisis de la Tasa Global de Fecundidad en el mundo.....	72
3. La Tasa Global de Fecundidad en Latinoamérica.....	80
4. La Tasa Global de Fecundidad en Bolivia	84

5. Conclusiones.....	98
6. Recomendaciones.....	100
Bibliografía	102
El censo, una herramienta para la planificación del desarrollo	103
Resumen	103
1. Introducción.....	104
2. Una mirada histórica para ubicarnos en el devenir de los censos	107
3. El censo entre la política y la identidad	113
4. Los avatares de la institucionalidad estadística.....	116
5. Censos en tiempos de pandemia del Covid-19	125
6. A manera de conclusión.....	127
Bibliografía	130
El censo base para el desarrollo humano integral.....	131
Resumen	131
1. Introducción.....	132
2. Definiciones	134
3. Proceso histórico en Bolivia.....	135
4. Características del censo	137
5. La información del censo: herramientas y usos	142
6. La experiencia del Censo 2012, lecciones aprendidas.....	147
7. ¿Qué esperamos del censo 2022?.....	150
8. El cambio de roles y competencias del INE atenta contra el derecho al acceso a la información y transparencia.....	152
Bibliografía	155

Presentación

Es un grato placer presentar el decimotercer número de la revista *Análisis e Investigaciones*, producto del trabajo conjunto entre la Carrera de Ciencia Política y Gestión Pública de la Universidad Mayor de San Andrés y la Hanns Seidel Stiftung en Bolivia, una fundación política alemana. Esta publicación forma parte de una excelente cooperación de larga data entre estas dos instituciones, que buscan aportar a la discusión con documentos y eventos de corte académico científico.

Para esta edición, se ha preparado un número con el título: “Censo Nacional, su incidencia en la planificación del desarrollo y valor estratégico para el proceso del Pacto Fiscal”. Tenemos el agrado de contar con los siguientes expertos distinguidos: El doctor en economía Mario Galindo, director del Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios (CEBEM); la socióloga Marcela Revollo, exdiputada uninominal para el departamento de La Paz; el sociólogo Juan Carlos Nuñez, director de la Fundación Jubileo; y el politólogo Marco Velasco, Decano a.i. de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Mayor de San Andrés (UMSA). Todos ellos son expertos con gran trayectoria y renovadas ideas y propuestas aplicables a la realidad. Entre sus aportes nos brindan datos sobre el censo boliviano, desde diferentes perspectivas, tanto mirando al pasado como a los aspectos más significativos del proceso actual. La realización del Censo 2022 es de suma importancia, ya que es trascendente para la asignación de recursos, la determinación proporcional de los escaños y, sobre todo, para profundizar en las autonomías. Especialmente, debido a la multitud de crisis actuales que se está enfrentando simultáneamente, no debe subestimarse la importancia del proceso de descentralización en Bolivia, así como el potencial de los gobiernos departamentales y municipales para contribuir a las mejoras de condiciones de vida.

Asimismo, queremos expresar nuestro agradecimiento por la gran aceptación que tiene esta revista por parte del público, en los diferentes círculos donde se la difunde. Agradecemos también a todas las personas e instituciones que han formado parte de este gran desafío, que nos ha traído mucha satisfacción, al aportar de forma científica al debate y crear nuevos conocimientos a través del análisis.

Como es la intención de cada número de la revista, esperamos que este tema en particular, sea del agrado del lector y le aporte en sus conocimientos sobre esta temática, no sólo en Bolivia, sino también en otros países con desafíos similares.

Victor Hagemann
Representante Bolivia
Hanns Seidel Stiftung

Introducción

La décima tercera entrega de la Revista *Análisis e Investigaciones*, procura en esta oportunidad abordar, desde distintas ópticas, las cuestiones más importantes y sustantivas referentes a la realización del Censo Nacional de Población y Vivienda anunciado oficialmente por las autoridades gubernamentales para el año 2022.

En un marco de susceptibilidad debido a la coyuntura política que vive el país, situación que se refleja en una debilidad institucional y una sensación de tensión dinámica permanente, el Censo, extrañamente aún no logra calar en la agenda política ni social, pese a que constituye un asunto de trascendental importancia por las connotaciones que conlleva para la planificación, asignación de recursos y eventualmente la determinación proporcional de escaños.

Idealmente, el ejercicio censal debería permitirnos contar con valiosa materia prima, en términos de información actualizada, para el diseño de las políticas públicas en clave cuantitativa y cualitativa, siempre y cuando sea realizado con estándares rigurosos de calidad, confiabilidad e integridad; no obstante, si dicha labor no incorpora todas las previsiones técnicas, jurídicas, logísticas y procedimentales, adecuadamente, perderíamos una gran oportunidad y también recursos, como es evidente, debido al alto costo y trabajo operativo que supone realizarlo.

El último Censo Nacional de Población y Vivienda, se realizó hace exactamente nueve años (2012), con lo cual, después de una década (2012-2022), los bolivianos nuevamente contaremos con una radiografía que nos permitirá conocer el estado de situación a detalle acerca de nuestra situación individual, colectiva y segmentada, revelando, con respecto al hito anterior

(2012), cuáles serían las variaciones que se han producido en este tiempo y fundamentalmente develar los avances, retrocesos y factores estratégicos de la movilización humana, su configuración geográfica y densidad poblacional.

Uno de los aspectos medulares de los resultados del Censo, debería ser indudablemente el gran valor y contribución que podría proporcionar para profundizar las autonomías y sus respectivos gobiernos subnacionales, en la perspectiva de poner en marcha el complejo andamiaje autonómico, con mayor vigor y determinación, situación que lamentablemente al día de hoy, está prácticamente paralizado o neutralizado.

Empero, para tal efecto, el Censo es nada más que un medio y no un fin en sí mismo; por eso, está claro que para que la maquinaria autonómica empiece a dar verdaderas señales de despegue, es imprescindible contar con el recurso crítico más importante: VOLUNTAD POLÍTICA.

Para abordar estos temas, en esta edición, nos colaboran cuatros destacados intelectuales con dilatadas trayectorias académicas, políticas e investigativas. Con ellos, profundizaremos algunos de los aspectos más relevantes de lo que supondría y debería suponer la realización del Censo, en el entendido de que un producto de esta naturaleza, es definitivamente clave para encarar el futuro, con mayores y mejores elementos teóricos y conceptuales, reforzados con información.

El doctor en economía Mario Galindo, nos propone un extenso análisis del proceso censal, los factores disonantes del 2012, su historia a nivel nacional y sobretodo, cargado de abundante información, datos multisectoriales, multinivel y evidencia empírica, pone de relieve dos aspectos que podrían estar entre los más relevantes, la planificación del desarrollo y el pacto fiscal.

La socióloga Marcela Revollo, desde otra mirada, aborda la temática del Censo, partiendo de un marco conceptual con matices categoriales, en la perspectiva de analizar, desde una lógica cronológica, los hitos relevantes y su valor a la hora de planificar el desarrollo, desde una matriz integral. Por otra parte, el sociólogo Juan Carlos Núñez, con un claro énfasis técnico, abunda en detalles propios de la fase del diseño y operacionalización del proceso, denotando una vasta experiencia en la temática, y brindando de forma clara y sencilla, pautas para comprender con mayor claridad la ruta

crítica de lo que debería suponer el proceso censal; asimismo, el enfoque se orienta al desarrollo humano integral, como una categoría globalizadora de los fines mismos, en términos de valoración cualitativa. Finalmente, el politólogo Marco Velasco, con un cierto rasgo de originalidad, se enfoca en el tema de la Tasa Global de Fecundidad como un factor clave a la hora del diseño de las políticas públicas sociales, en su trabajo se destaca la pertinencia del análisis cuantitativo para reforzar sus proposiciones de manera que introduce el “dato frío” como rasgo sustantivo en el hilo conductor de sus reflexiones.

Como se puede apreciar, en esta entrega, el amable lector podrá contar con una idea clara y diversa de la importancia y valor estratégico del Censo, previsto para el año 2022, y por supuesto, estar alerta en la lógica de incidir de manera colectiva en que este proceso de vital importancia, se realice con calidad y probidad en beneficio de los bolivianos. Esperamos que disfruten la lectura del presente número tanto como indagación y también material de consulta.

Franklin Pareja
EDITOR

CNPV 2022 y su incidencia en política económica, social y electoral

Mario Galindo Soza¹

Resumen

Este texto establece un punto de partida sobre las cuestiones más debatidas en los censos anteriores en Bolivia. Pasa posteriormente a definir el marco técnico de un censo. Establece cuáles son los aspectos que los resultados de un censo pueden contribuir en la planificación del desarrollo, en la determinación de alícuotas para la coparticipación tributaria que reciben los Gobiernos Autónomos Municipales, en la distribución de escaños en las diferentes Asambleas Legislativas y en el Pacto Fiscal. Se realiza un comentario sobre los proyectos de acompañamiento ciudadano al Censo, para que se conozca que es una política que requiere de legitimidad, para que los datos sean usados con perfecta sincronía con la percepción ciudadana sobre la confiabilidad de los mismos. Se concluye haciendo recomendaciones

1 Mario Galindo Soza Doctor en Ciencias Económicas y Administrativas de UNIVALLE/Carlos III de Madrid/Nacional de La Plata, PhD © en Ciencia Política y RRII de la UMSA. Master en Economía de New School for Social Research de New York. Primer Gerente General del Consejo de la Judicatura. Director del CEBEM. Entre los libros más recientes del Dr. Mario Galindo Soza se pueden citar: *Descriptores del Estado Plurinacional*, CEBEM, 2018. *La Descentralización Fiscal Financiera en las Autonomías Departamentales de Bolivia* (2 Tomos), IINCIP-FDCP-CCPG 2017. *Participación Ciudadana y Control Social*, CEBEM 2016. *Construcción de Agenda Pública Alternativa. Orlimoron: Las Autonomías Centralistas de Bolivia o de las Autonomías a la Heteronomía*, CEBEM, 2013. E-mail: megsoza@gmail.com.

sobre el proceso de levantamiento de información y la cartografía que debe acompañar el proceso, el proceso de crítica y codificación y el de revisión del padrón censal.

Palabras clave: censo, planificación, pobreza, escaños, recursos.

1. Introducción

El anuncio gubernamental de la realización del Censo 2022 exactamente diez años después del Censo 2012, cumpliendo la norma técnica internacional, tiene un propósito político primordial: contar con información que valide los resultados de la gestión de catorce años de Evo Morales, que fue de un éxito económico, social y político, pero que requiere de datos que la respalden.

Aunque cabe señalar que no hubo un cumplimiento estricto a la norma técnica que recomienda la realización de dos Encuestas Demográficas y de Salud (ENDSA) entre censo y censo. Entre el Censo 2001 y el 2012 las hubo (ENDSA 2003 y ENSDA 2008, aunque ésta última con graves defectos). Ahora sólo se realizó la ENSDA 2014 y nada más.

Que una cuestión de índole técnica sea encarada con una perspectiva de cálculo político, no debe sorprender a nadie. Casi todo lo que se ha hecho en los últimos diez años, en el manejo de los asuntos nacionales, tiene ese sello. Y el Censo Nacional no será la excepción. Su inminente politización viene de ahí, y nadie se extrañe que las reacciones tengan similar connotación. El Censo está contaminado, y afronta un alto riesgo de sesgo y distorsión en la recolección de datos.

En el Censo 2012, el debate sobre la importancia de las tres preguntas que tienen que ver con la autoidentificación, fue muy connotado. En el censo de 2001, dos antropólogos, Xavier Albó y Ramiro Molina Barrios, incidieron en la introducción de tres preguntas que buscaban identificar la población indígena, con fines de producir luego políticas públicas que, mediante lo que se denomina "discriminación positiva", la beneficien.

El padre de la antropología Levi-Strauss consideraba que la lengua y la autoidentificación, son dos de los elementos claves en la determinación de

una etnia, o más precisamente, de una cultura. En este sentido se propuso las siguientes preguntas para el Censo del 2001:

- ¿En qué idioma aprendió a hablar (quechua, aymara, guaraní u otro)?
- ¿Qué idioma habla (quechua, aymara, guaraní u otro)?
- ¿Con qué cultura se autoidentifica (quechua, aymara, guaraní u otro)?

El resultado en el Censo 2001, fue que el 45% aprendió a hablar en (quechua, aymara, guaraní u otro); el 42% de la población hablaba (quechua, aymara, guaraní u otro); y el 62% se autoidentificaba como (quechua, aymara, guaraní u otro). Este resultado era congruente, ya que hay un porcentaje de población, que habiendo aprendido a hablar en un idioma nativo, por migración a la ciudad o a otra región de Bolivia, pierde su idioma original. Es el caso del propio expresidente Evo Morales, quien habiendo aprendido a hablar en aymara, hoy no lo habla, o al menos no fluidamente. El exmandatario incluso puede hablar de manera muy básica el quechua; pero no aymara, por razón de que migró a Cochabamba muy joven, desde su natal Orinoca, en Oruro.

Estas preguntas sufrieron una dura crítica, especialmente de quienes consideraron que era fundamental haber introducido el tema de mestizo, en la pregunta. El mestizaje es cultural, más que étnico. Las tres preguntas iban más a lo étnico-cultural. De ahí la diferencia. Se puso como ejemplo el Censo 2000 en Ecuador, donde se introdujo la variable mestizo. El resultado fue que en el Ecuador el 68% se autoidentificó como mestizo y sólo el 25% como quechua, Kitu, Shuar u otro. El resto lo hizo como blanco, que era otra opción. Siendo que el Ecuador históricamente ha tenido una composición étnico-cultural similar a la de Bolivia, era atendible que la introducción de la variable mestizo, alteraba el resultado de manera importante.

Sin embargo, cuando vino el Censo 2012, fui uno de los que respaldó que se mantengan las preguntas del Censo 2001, porque, como se sabe, en términos estadísticos, la comparación sólo es posible si se mantiene las condiciones que provocaron un resultado. En ese sentido, finalmente se decidió mantener las preguntas y el resultado fue sorprendente y poco comentado: el 35% aprendió a hablar en (quechua, aymara, guaraní u otro);

el 30% de la población hablaba (quechua, aymara, guaraní u otro); y el 45% se autoidentificaba como (quechua, aymara, guaraní u otro).

Es decir, la población que se podía calificar como indígena, se había reducido notoriamente, por varias razones explicativas: incremento del proceso de urbanización en el país; incremento de la migración al exterior y en el interior del país; incremento de la población escolar, alfabetizada en español; y que concluyeron estudios al menos hasta el octavo grado de primaria; incremento de las relaciones de comercio con áreas rurales antes postergadas, etc.

Todo ello será relevante, en cuanto a la interpretación social, cultural y política de los datos. Con el dato del Censo 2001, el partido de gobierno desde 2006, hizo política, señalando que los indígenas en Bolivia eran mayoría². Con el dato del Censo 2012, también hicieron política. El exvicepresidente García Linera señalaba que era una muestra del crecimiento de la clase media, como resultado del proceso de cambio, las transferencias condicionadas realizadas a la población³, lo que llevó a que la pobreza extrema se reduzca, entre 2005 y 2019, del 20 al 8% y la pobreza, del 40 al 18%. Estos datos se basaban en los datos del Censo 2012, proyectados al 2019.

Hoy, existen una serie de datos, que señalan que a raíz de la pandemia del COVID-19 y de un deterioro de la economía que viene desde el 2014-2016. Al 2021, la pobreza extrema en Bolivia ha crecido al 18% (CEPAL) y 22% (CEDLA), mientras que la pobreza ha crecido al 38% (CEPAL) y 42% (CEDLA), dependiendo de la fuente de información⁴. Por eso, los datos del censo 2022, son claves para dilucidar estas proyecciones, y establecer los

2 Incluso, hubo una afirmación de un exministro de Educación, expulsado del gobierno y del MAS (por estado público de ebriedad y uso de vehículo oficial) y líder de un movimiento político indianista (Tercer Sistema), Félix Patzi, que llegó a afirmar: "Seamos mayoría o minoría, no cabe duda que somos la mitad del país", refiriéndose a los indígenas. Afirmación en la que, no le faltaba razón.

3 El gobierno de Evo Morales usó la política de Transferencias Condicionadas y Transferencias No Condicionadas, como una forma de hacer redistribución del ingreso. Entre las más importantes se puede citar: Renta Dignidad, Bono Juana Azurduy, Bono Juancito Pinto, Bono Bachiller, Seguro Agrario, etc.

4 Los datos de la CEPAL provienen del texto *Panorama Social de América Latina 2020*. Santiago de Chile. 2021. Los datos del CEDLA, entidad de investigación independiente, provienen de sus Boletines, entre ellos, *Control Ciudadano* de abril de 2020, *Crisis Sanitaria, Economía y Políticas Públicas* de Carlos Arze Vargas; y el libro *Producción y reproducción de desigualdades. Organización social y poder político* de Luis Tapia y Marxa Chávez.

impactos del modelo económico vigente del 2006-2019, y de la pandemia del 2020-2021.

Ese es el escenario en el que se desarrollará el Censo 2022. En lo concerniente a las preguntas de autoidentificación étnica, es probable que el Censo sea un pasaje, de nueva cuenta, a otra experiencia de etnicización del debate político (la etnopolítica). Ese fue el fenómeno que vivimos en los primeros años del ascenso del MAS, en un complejo escenario de crisis política e intensa desagregación social. Allí irrumpió una suerte de diáspora identitaria, superpuesta a la polarización política e ideológica que dividió al país en las “dos Bolivias”. Estos procesos son analizados Galindo (2018), libro de mi autoría, publicado por CEBEM.

Aquella corriente de debilitamiento de la conciencia nacional y dilución de un espíritu de cohesión social, culminaría en la nueva Constitución. En ella, el Estado Republicano ha sido sustituido por un “Estado Plurinacional”, definido en términos étnicos, que consagra nada menos que 36 naciones indígenas y originarias, dotadas de derechos especiales, entre ellos el derecho a “tierra y territorio” y a “su libre autodeterminación”, estableciéndose un sistema de derechos diferenciados, propio de un régimen de segregación social. Todo ello a título de “descolonización”.

Ello no obstante, es el propio régimen que se ha encargado de bajar la espuma indigenista, enfrentado a decisiones complicadas. Este es el caso del TIPNIS y otros conflictos relacionados con la explotación de los recursos naturales y el medio ambiente. Más recientemente, la Marcha Indígena iniciada en agosto de 2021, por indígenas de todo el oriente boliviano, en el que se oponen a usurpación de sus tierras por los llamados grupos “interculturales”, quienes no son otra cosa, que campesinos de occidente, que buscan ocupar tierras que están dentro de los territorios indígenas, de las TCO o de los Parques Nacionales o Áreas Protegidas. Estos grupos han provocado incendios, dadas sus prácticas de desbosque para realizar labores agrícolas; un reciente reporte señala, por ejemplo, que son responsables del 99% de las quemas de bosque en la Chiquitanía. Además, los indígenas no sólo buscan que se respeten sus derechos, sino: que se deje de hacer paralelismo en sus organizaciones indígenas, como es el caso de la Central Indígena del Oriente Boliviano (CIDOB), que desde el conflicto del TIPNIS

está dividida en dos direcciones, una afín y otra contraria al Gobierno; que se establezca una restitución de instituciones propias de la sociedad civil; que cese la polarización del país; que termine la judicialización de la política y que se restablezca una democracia pluralista.

2. ¿Para qué se hace un Censo?

Según Naciones Unidas un censo de población es:

El conjunto de las operaciones consistentes en recoger, recopilar, evaluar, analizar y publicar o divulgar de alguna otra forma datos demográficos, económicos y sociales relativos a todos los habitantes de un país, o de una parte bien delimitada de un país, en un momento determinado⁵.

Además, el documento recomienda que:

Los censos deben levantarse a intervalos regulares, a fin de disponer de información comparable en una secuencia fija. Se recomienda que se levante un censo nacional por lo menos cada diez años. Algunos países quizás encuentren necesario levantar censos con más frecuencia, por la rapidez con que se producen cambios importantes en su población o en las condiciones en materia de habitación (...). Los datos censales de cualquier país tienen una mayor utilidad nacional, regional y mundial cuando pueden ser comparados con los resultados de los censos de otros países levantados aproximadamente en la misma época. Aunque, queda claro que al fijar la fecha de un censo, deberá otorgarse más importancia a los factores nacionales que a la conveniencia de simultaneidad internacional⁶.

El censo de población y habitación/vivienda es quizás la operación estadística más extensa, complicada y costosa que realiza un país, pues consiste en una serie compleja de actuaciones interrelacionadas. Por lo tanto, para que las diversas operaciones se desarrollen en la secuencia adecuada, todo el censo, y las distintas etapas que lo componen, deberán planificarse anticipadamente con sumo cuidado.

5 Naciones Unidas (2010, p. 7).

6 Naciones Unidas (2010, p. 8).

Según las Naciones Unidas, a pesar de que no todos los censos pueden ajustarse a un modelo uniforme, hay ciertos elementos básicos comunes que deberán tenerse en cuenta en cada uno de ellos. En general, las operaciones censales pueden dividirse en seis fases consecutivas: a) labor preparatoria; b) empadronamiento; c) elaboración de los datos; d) creación de las bases de datos necesarias y difusión de los resultados; e) evaluación de los resultados; y f) análisis de los resultados.

En la fase preparatoria que actualmente se encuentra el país, es importante recalcar la necesidad de planes para un programa de control y mejoramiento de la calidad.

Las funciones de un Censo son:

- a) Los censos de población y habitación desempeñan un papel fundamental en la administración pública. Los resultados del censo se utilizan como referencia decisiva para garantizar adecuadamente el rol subsidiario del Estado (incluidos los servicios gubernamentales) y la representación en el conjunto de la nación: la distribución y asignación de fondos públicos entre las distintas regiones y distritos con destino a la educación y a los servicios de salud, delimitación de los distritos electorales nacionales y locales y cuantificación del impacto del desarrollo industrial, por citar sólo algunos.
- b) La característica básica del censo es generar estadísticas sobre zonas pequeñas y pequeños grupos de población con errores de muestreo nulos o mínimos. Si bien las estadísticas sobre las zonas pequeñas son útiles por sí mismas, son también importantes porque pueden utilizarse para obtener estadísticas sobre cualquier unidad geográfica arbitrariamente delimitada. Por ejemplo, al planificar la ubicación de una escuela, quizá sea necesario contar con datos sobre la distribución de los niños en edad escolar por zona escolar, que quizá no coincida necesariamente con las áreas administrativas.

El año 2011, la CEPAL presentó un estudio que analiza la experiencia censal reciente de los países de América Latina sobre vivienda y hogar, en las décadas de 1990 y 2000 (Arriagada, 2011).

Entre sus principales propuestas, dada su experiencia en los censos mencionados, se propuso:

- i. consultar sobre el periodo de construcción de las viviendas permanentes para determinar los niveles de mortalidad;
- ii. estudiar y actualizar las categorías de clasificación de materiales de construcción de muro, techo y pisos a las exigencias de diferenciar calidad;
- iii. actualizar los tipos de vivienda particular a la realidad actual y necesidades de focalización de proyectos;
- iv. optimizar las consultas sobre acceso a servicios de agua de cañería, saneamiento y recolección de basura y abrir el censo a temas ambientales emergentes.

Otro de los puntos interesantes que pueden surgir a partir del Censo 2012, es la clasificación de los hogares en categorías socioeconómicas. Se puede buscar los mecanismos para que las posteriores encuestas de hogares, que realiza el INE, utilicen un muestreo de los hogares con mayor representatividad y menor error estadístico. En otras palabras, existe el desafío de clasificar los hogares del Censo de acuerdo a un conjunto de variables socioeconómicas, como variables relacionadas con el hogar y la vivienda, relacionadas con la educación y ocupación del jefe de hogar, y otras que resulten de la composición de las anteriores sin, por ejemplo, incluir la pregunta sobre el "Ingreso".

El censo es una guía de focalización de recursos públicos. Como se mencionó anteriormente, los resultados del censo pueden ser utilizados como referencia decisiva para garantizar una adecuada distribución de la riqueza, es decir, los resultados del Censo pueden ser utilizados también para lograr una adecuada focalización de los recursos públicos. Por ejemplo, con estos resultados se puede llegar a construir instrumentos de estratificación social para que el Estado pueda identificar a las familias pobres y vulnerables y, con ello, seleccionarlos para ser los beneficiarios de los programas sociales, en forma proporcional a su necesidad.

Esta labor redistributiva se basa en medir que cualquier programa redistributivo que emprenda un gobierno, éste debería focalizar los recursos.

La focalización se refiere a que el subsidio debe ayudar más a quién más lo necesita y menos a quien menos lo necesita.

Este es un problema advertido en la Renta Dignidad. Por ejemplo, una persona mayor a 60 años que tiene un ingreso mensual mayor a los Bs 5.000, recibe un bono mensual adicional de “Bs 200”, si se aumenta o reduce ese bono no impactará sustancialmente en la reducción de la pobreza y en el bienestar social. Sin embargo, esa política tiene un alto costo social, ya que resta la oportunidad de ayudar a una persona que no cumple el requisito de ser mayor a 60 años, pero sí es pobre, por ejemplo, un niño menor a cuatro años cuyo ingreso del hogar no supera los Bs 600. Un bono de Bs 200 realmente le permitirá cubrir parcialmente sus necesidades básicas y reducir la pobreza.

Bolivia no es un país rico, más bien, es el segundo país más pobre de América Latina, y como los recursos para combatir la pobreza son escasos, y sumamente valiosos, deberían ser “bien” asignados. En ese entendido, la focalización de los recursos es de vital importancia y puede ser perfeccionada con el Censo 2022.

Entre las experiencias internacionales exitosas se puede citar a Chile que a través del Ministerio de Planificación (MIDEPLAN), logra administrar y diseñar Fichas de Protección Social (FPS). La función primordial del instrumento es detectar a las familias con mayores necesidades, ordenarlas de mayor a menor necesidad y, entonces, canalizar los subsidios y programas sociales del Estado a estas familias, focalizando la acción social en aquellos que presentan un menor nivel de recursos en el momento de la medición.

En términos operativos, la FPS se aplica de manera descentralizada en su territorio, esto es, directamente por las municipalidades de ese país, respondiendo a solicitudes directas realizadas por las familias, o a un conjunto de familias localizadas en un área determinada del territorio comunal, mediante la realización de barridos comunales. La FPS se aplica en forma de cuestionario al grupo familiar, en su residencia, por un encuestador certificado por el MIDEPLAN. El cuestionario es organizado en ocho módulos que permiten recolectar datos en las siguientes áreas: localización territorial, identificación del grupo familiar, salud, educación, situación ocupacional, ingresos, gastos, vivienda y patrimonio.

Bajo esta lógica, con los resultados del Censo 2022 para Bolivia se puede llegar a generar indicadores que permitan detectar a las familias con mayor vulnerabilidad, para luego focalizar los recursos hacia quienes más lo necesiten.

El Censo 2022 debiera buscar convenios de colaboración para uso de nuevas tecnologías. La tecnología desarrollada en los últimos años está permitiendo un gran avance en la difusión, sistematización y análisis de la información censal, la evidencia empírica internacional se convierte en una gran escuela respecto a esta temática. Por ejemplo, el Instituto de Estadística de la Población de EE.UU. (US Census Bureau) realizó gestiones para firmar convenios de colaboración con las herramientas tecnológicas de *Google Maps* y *Google Earth Enterprise*. Asimismo, las experiencias más cercanas a Bolivia son el caso Brasil en el 2010 y El Salvador en el 2007, donde se muestra análogos convenios de colaboración entre los institutos de estadística de estos países y dichas herramientas. El valor agregado de estas aplicaciones tecnológicas permite una difusión y sistematización de la información que sirve para la adecuada promoción de políticas públicas como también en instrumentos más eficientes para generar riqueza en el país.

Otra experiencia interesante es la del Instituto Nacional de Estadísticas de Chile, que en el presente año está concretando un convenio de colaboración con *Google Maps*, *Google Earth Enterprise* y Mapcity Chile S.A. con el propósito de difundir información censal. Por ejemplo, para estos efectos y como una muestra de las posibles potencialidades de esta plataforma, en el sitio electrónico de dicho instituto, el visitante puede encontrar mapas donde se conoce información censal relativa a la cuadra seleccionada e información vinculada a demografía, vivienda, materiales del hogar, vehículos, electrodomésticos, entre otros (Gráfico 1).

Gráfico 1
Chile: integración de Google Maps y el censo poblacional, 2021



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas de Chile, www.inec.cl/

Todos estos instrumentos tecnológicos y la expansión de internet están permitiendo encarar nuevos desafíos para los censos poblacionales en los distintos países. Bolivia podría emprender similar camino y aprender de las experiencias internacionales, buscando mecanismos que permitan alcanzar convenios de colaboración con instituciones de prestigio internacional, para lograr un mayor y mejor difusión, sistematización y análisis de la información censal.

Es necesario buscar los mecanismos que promuevan la discusión y el debate técnico en Bolivia, el censo poblacional previsto a realizarse en noviembre del 2022, puede constituirse en una herramienta importante para mejorar la asignación de los recursos del país. En ese sentido, es interesante que se estudie la experiencia empírica nacional e internacional.

Entre las principales recomendaciones para debatir, el presente estudio propone lograr cierta comparabilidad regional y mundial, dado que es una consideración fundamental que debe tenerse en cuenta al seleccionar los temas y preparar las preguntas del cuestionario censal. Por regla general, los objetivos nacionales y los internacionales son compatibles, pues las recomendaciones internacionales están basadas en un estudio amplio de los antecedentes y prácticas censales de los países.

Los resultados del Censo 2022 pueden servir como un instrumento que permita detectar a las familias con mayores necesidades, ordenarlas de mayor a menor necesidad y, entonces, canalizar los subsidios y programas sociales de los estados a estas familias, focalizando la acción social en aquellos que presentan un menor nivel de recursos en el momento de la medición.

Finalmente, puede ser interesante que el Instituto Nacional de Estadística busque un convenio de colaboración con *Google Maps* y *Google Earth Enterprise* para la difusión de las estadísticas censales de tal manera que permitan una mejor difusión y sistematización de la información, y como consecuencia dar un salto en la generación de riqueza a través de la asignación eficiente de los recursos.

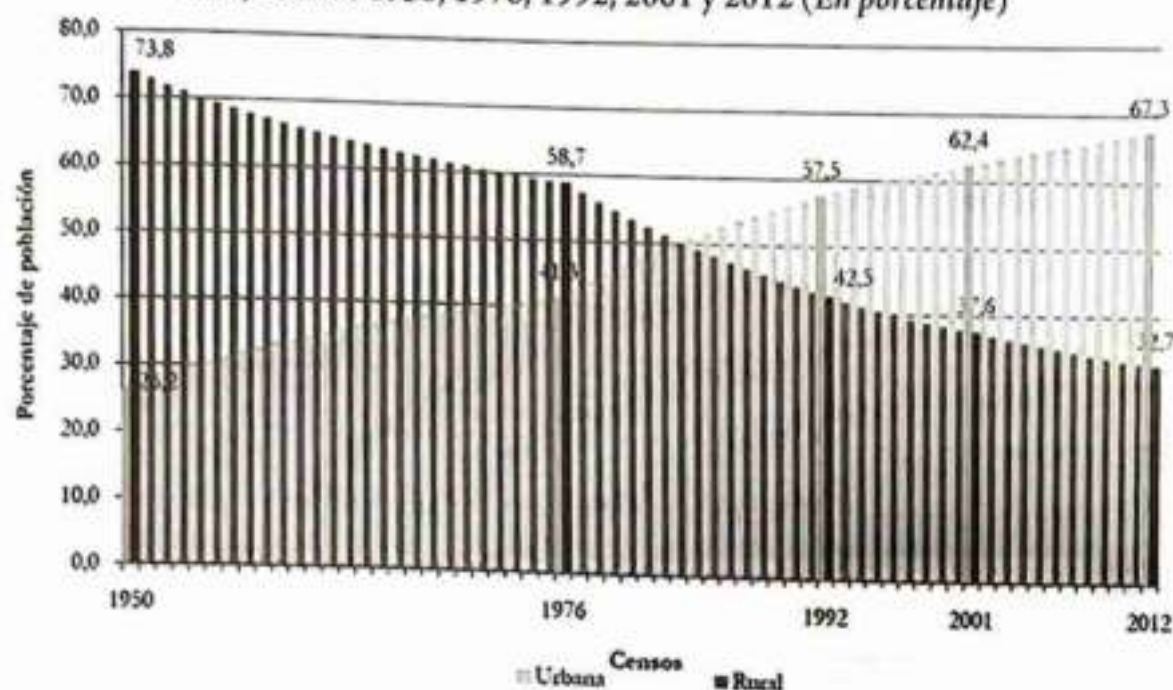
3. ¿Qué se pretende hacer con el Censo 2022?

No se puede responder esta pregunta, porque implicaría presumir que existen algunos intereses, políticos o de otra índole, que son ocultos o poco claros. Pero lo que sí se puede responder es lo que no se debe pretender con el Censo 2022:

a) Amortiguar la mayor incidencia de la población urbana sobre la rural

Los datos de los Censos muestran que la relación entre población urbana y rural en Bolivia han ido cada vez más claramente en favor de la población urbana. De acuerdo a datos censales del INE, de los 10.027.254 de habitantes que fueron empadronados en el país, 6.751.305 viven en áreas urbanas y las restantes 3.275.949 en área rurales, en términos porcentuales esto significa 67,3% y 32,7%, respectivamente, según datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 2012, realizado por el Instituto Nacional de Estadística (Gráfico 2).

Gráfico 2
Bolivia: distribución y evolución de la población empadronada por
área, Censos 1950, 1976, 1992, 2001 y 2012 (En porcentaje)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística (2014), [Recorte]. Recuperado de <https://bit.ly/3o3avn9>

Según área de residencia, para el 2012, 67,3% de la población boliviana reside en área urbana y el restante 32,7% en área rural. Comparando con 2001, la población urbana en 2012 tuvo un incremento de 1.586.000 habitantes, equivalente a un incremento de 4,9%.

Observando la tasa anual de crecimiento intercensal 2001-2012, el ritmo de crecimiento anual registrado en áreas urbanas fue poco más de cinco veces más que en áreas rurales, mostrando tasas de crecimiento anual de 2,4% y 0,5 % respectivamente.

Los departamentos con mayor población urbana son Santa Cruz con 81,2% del total de su población, Beni con 72,1%, Cochabamba con 68,2%, La Paz con 66,5%, Tarija con 65,2% y Oruro con 64,0%. Por el contrario, los departamentos que tienen mayor población en áreas rurales son Potosí con 59,4% de la población, Pando con 52,6% y Chuquisaca con 52,2% (Cuadro 1).

La definición de urbano-rural, señala que se requieren de 200 metros de distancia de una vivienda a otra, si esta distancia es mayor es población rural, si es igual o menor es población urbana.

Cuadro 1
Bolivia: población empadronada y tasa anual de crecimiento intercensal
2001-2012 por área, según departamento, periodo 2001 – 2012
(En número de personas y porcentaje)

Departamento	Población Censo 2012					Tasa intercensal 2001-2012		
	Total	Urbana	%	Rural	%	Total	Urbana	Rural
BOLIVIA	10.027.254	6.751.305	67,3	3.275.949	32,7	1,7	2,4	0,5
Chuquisaca	576.153	275.593	47,8	300.560	52,2	0,7	2,1	-0,4
La Paz	2.706.351	1.800.687	66,5	905.664	33,5	1,3	1,3	1,2
Cochabamba	1.758.143	1.199.199	68,2	558.944	31,8	1,7	3,0	-0,6
Oruro	494.178	316.384	64,0	177.794	36,0	2,1	2,6	1,1
Potosí	823.517	334.312	40,6	489.205	59,4	1,3	3,0	0,4
Tarija	482.196	314.299	65,2	167.897	34,8	1,9	2,1	1,4
Santa Cruz	2.655.084	2.154.704	81,2	500.380	18,8	2,4	3,0	0,3
Beni	421.196	303.752	72,1	117.444	27,9	1,3	1,8	0,3
Pando	110.436	52.375	47,4	58.061	52,6	6,6	8,2	5,4

Fuente: Instituto Nacional de Estadística

Como se ve, en Bolivia se pasó el denominado “*turning point*” o momento en que la población urbana pasa a ser mayor que la rural en 1981. El Censo 2001 nos mostraba un porcentaje de población urbana de 54% y de rural de 46%. El Censo 2012 mostró que la urbana ya era el 67% y la rural el 33%. El 2022 se proyecta o se prevé que la urbana esté por encima del 70%, es decir un 72 a 74% y la rural en un 28 a 26%. La tasa de crecimiento de la población urbana es de 2,4 y la rural de 0,5. Es una diferencia de 5 veces.

Pretender o buscar alterar esta tendencia es imposible. La última política pública que intentó retener población en ámbito rural o al menos en municipios predominantemente rurales, fue la Participación Popular. Y este

fue un punto, donde esta política pública fracasó en este propósito⁷. Era como tratar de detener la corriente de agua de un río. El agua pasará entre las manos y no se podrá detener.

b) La menor autoidentificación de quecha, aymara, guaraní u otro

Este es un tema que se ha tratado en detalle en la introducción. Solo se puede añadir algunos elementos.

Más allá de la esfera gubernamental, también la acción social ha tendido a tomar un sesgo rentista antes que ideológico y político. Pero ocurre que ahora, volviendo otra vez sobre sus pasos anteriores, el gobierno ha decidido que el Censo es la ocasión para recuperar las credenciales indígenas perdidas. Y para ese fin se tiene previsto diseñar una boleta ajustada a estos propósitos; se tiene el aparato estatal para manejar discrecionalmente el operativo censal, se cuenta con recursos cuantiosos para una vasta campaña publicitaria, y está en manos del Ejecutivo el procesamiento de los datos censales, así como la presentación de los resultados.

Clasificar a la población según sus orígenes étnicos o raciales es, o una práctica medieval común en nuestras tierras durante la Colonia, o refleja resabios ideológicos fascistas, como cuando la raza se convirtió en condición para el diseño y la aplicación de políticas públicas desde el Estado nacional-socialista alemán, hace ochenta años.

Si se incluyera “mestizo” en la pregunta censal, una inobjetable mayoría de la población elegiría esa opción, mientras que, al retirarla, un buen porcentaje de los censados optará por identificarse con alguna de las etnias que estén disponibles. La alternativa, poco atractiva, es “ninguno”, que si se es ni aymara, tupiguaraní, quechua u otra de las minorías indígenas,

⁷ Lo hizo, asignando recursos de coparticipación tributaria por población y estableciendo institucionalidad en los 311 municipios de ese entonces, hoy 329, para que profesionales nacidos en estos municipios predominantemente rurales, retornen y trabajen por el desarrollo de su lugar de origen. Se logró en parte al inicio de este proceso, porque la tasa de migración se redujo desde el Censo de 1992 al censo de 2001, en un 24%. Esto dio lugar a que el día del Censo, los alcaldes de estos municipios convoquen a todos los nacidos en ese municipio, para que vengan a hacerse censar en su tierra de origen y así subir su asignación de recursos. Esto se dio en el Censo 2001. Pero luego se explicó que era contraproducente, porque municipios que recibían mucha población rural, como El Alto, recibían menos coparticipación, y por tanto, tenían menos dinero para los servicios públicos que debían recibir quienes ahora vivían en él. En el Censo 2012, se redujo bastante esta conducta, solidaria con su municipio de origen, pero perjudicial para el municipio en el que ahora residen estos expobladores rurales.

obligados a *ningunearse* y a adscribirse “voluntariamente” a lo que uno no es. Esto es no sólo injusto, atentatorio contra los derechos ciudadanos, sino que falsea el resultado, permitiéndole al Gobierno validar decisiones racistas y discriminatorias los próximos años.

Si se tuviera la posibilidad de señalar que uno es “mestizo”, la gran mayoría lo escogería en primera instancia, y en segunda opción, optaría por alguna etnia (la experiencia se ha validado); quiere decir que las personas se sienten primero mestizas, aunque también pueden identificarse como culturalmente afines a alguno de los grupos étnico-culturales alternativos. Por ejemplo, cualquiera puede sentirse primero mestizo y luego mostrar su afinidad con los aimaras, o primero mestizo e inmediatamente después quechua, o primero mestizo y guaraní en segunda instancia, según viva o haya nacido en El Alto, Cochabamba o Santa Cruz, para utilizar un ejemplo clarificador. Esa lectura nos une, nos hace solidarios los unos con los otros, recalcando una raíz común, al mismo tiempo que respetando las diferencias (Toranzo, 2006).

Para el Gobierno, este es un tema clave, dado que la plurinacionalidad se basa en este elemento. Ya que se sostiene, en la visión etnonacionalista, la preminencia de mayorías indígena-originario-campesinas en conflicto y pugna permanente con los resabios coloniales internos, lo que tiene que reconfirmarse permanentemente, cueste lo que cueste, así haya que manipular el Censo o buscar una forma fraudulenta para alcanzar ese resultado, es decir, hacernos trampa a nosotros mismos.

¿Dónde se ha visto que un gobierno construya desconfianza ante los resultados de un Censo? ¿Cuándo se ha visto que una papeleta censal se convierta en centro de una polémica político-identitaria, en vez del uso frío, imparcial y técnico de los datos, ahora en discordia? Es un resultado más del esfuerzo por distorsionar la realidad, porque parte de un supuesto, más que de una contrastación con la realidad, que obcecada como es, se niega a ceder posiciones: Bolivia no es un país indígena-originario-campesino, sino uno urbano, mestizo y transcultural, por sobre las diversas identidades parciales, porque nuestro mestizaje ha construido, durante siglos, un sentido común de ciudadanos con semejanzas, de rasgos culturales compartidos: la bolivianidad.

Por eso también, la existencia de iniciativas ciudadanas, como el de *La Ruta del Censo*, permite un seguimiento ciudadano, que puede o no ser efectivo; pero que son aproximaciones a lo que es un control social o ciudadano a la actividad censal.

Se van a alzar voces de protesta en otros sitios, y hay que darles resonancia, porque concientizan a la población sobre lo que está sucediendo con el Censo, pero habrá que tener cuidado con las protestas radicales que promuevan un sabotaje colectivo y/o la no participación. La desobediencia civil estaría absolutamente justificada en este caso, porque ninguna actividad, por muy estatal que sea (como responder a una boleta censal), debiera obligar a nadie a negar o “ningunear” su identidad, que es un derecho fundamental de toda persona, como el tener un nombre. Pero no participar en el Censo, negándonos a responder, tendría peores consecuencias, permitiría dar por válidos los resultados obtenidos, perjudicando a las personas y poblaciones que no estuvieran contenidas en la suma de los resultados.

Por contrapartida, probablemente no tengamos la fotografía de la Bolivia real, la de sus diversidades y diferencias internas, pero también de sus denominadores comunes y elementos unificadores de la nacionalidad boliviana, siendo que en éstos reposa la posibilidad de revitalizar las tendencias de cohesión social y cultural del país.

La exclusión de la categoría “mestizo” como opción de pertenencia o identidad cultural, lo mismo que la pregunta relativa a la religión, apuntan a evitar que la sociedad boliviana se muestre en su condición fundamentalmente mestiza y católica: dos fundamentos de la identidad nacional de los bolivianos.

Pero toda acción genera una reacción. El manejo sectario del Censo ha quedado en evidencia, y es probable que las protestas contra las restricciones al derecho a la identidad propia, tiendan a multiplicarse. No solamente los “mestizos” están indignados. También lo están otros sectores de la población, que reclaman poder expresarse en sus particulares pertenencias étnicas, religiosas y sexuales.

- c) La mayor incidencia de la pobreza en la población, para mostrar con datos el éxito del modelo económico social-comunitario

Otro aspecto a considerar es el de la pobreza en la población, como factor *sine qua non* de acceso a los beneficios del modelo económico social-comunitario.

La condición social emergente de una carestía generalizada de recursos en zonas rurales o de reducidos e irregulares niveles de ingresos en zonas urbanas, que implica necesariamente una baja calidad de vida, se refleja de la siguiente manera.

El Índice de Desarrollo Humano (IDH) partía de la premisa de que existen ciertas capacidades básicas y comunes a todas las sociedades y a todos los tiempos, que son esenciales para que las personas tengan la libertad de escoger el tipo de vida que más valoran. Esas capacidades consisten en vivir una vida larga y saludable, tener los conocimientos necesarios para comprender y relacionarse con el entorno social y poseer los ingresos suficientes para acceder a un nivel digno de vida.

El desarrollo humano en sí es más profundo de lo que se podría captar a partir de cualquier indicador compuesto. Rige hoy un debate abierto sobre algunas de sus debilidades, sobre los aspectos conceptuales subyacentes a su construcción y sobre las estadísticas que sustentan su cálculo. A pesar de ello, estudiosos en el tema, como Streeten (1994), consideran que el IDH "ha logrado superar las limitaciones de otros índices para medir el [nivel de] desarrollo" de una sociedad⁸. Asimismo, Amartya Sen resalta que ha servido para atraer el interés general hacia el desarrollo humano y también a la vasta lista de indicadores y temas incorporados en los distintos informes mundiales, nacionales o regionales (Sen, 1999).

8 Streeten, 2000, p. 23.

Cuadro 2
Bolivia: población por condición de pobreza, según departamento, censo 2012
(En porcentaje)

Descripción	NO POBRES		POBRES			Total
	Necesidades Básicas Satisfechas	Umbral de la pobreza	Pobreza Moderada	Indigencia	Marginalidad	
BOLIVIA	25,2	29,9	35,3	9,2	0,4	100,0
Chuquisaca	21,9	23,5	38,2	15,6	0,7	100,0
La Paz	26,5	27,2	35,3	10,6	0,4	100,0
Cochabamba	25,9	28,7	35,2	9,7	0,5	100,0
Oruro	25,5	27,6	34,4	12,1	0,5	100,0
Potosí	17,1	23,2	40,9	17,8	1,1	100,0
Tarija	27,9	37,5	31,3	3,2	0,1	100,0
Santa Cruz	28,1	36,4	31,7	3,7	0,10	100,0
Beni	16,0	27,5	45,9	9,5	1,0	100,0
Pando	14,4	26,7	47,0	11,2	0,6	100,0

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE) y Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE).

En definitiva, como resalta Jahan Selim, el IDH resulta de un compromiso entre la intención de crear una medida estadísticamente pura, científicamente perfecta, absoluta y lógicamente correcta, y la necesidad de crear una que, aunque no lo sea tanto, sí resulte efectiva para su difusión y la definición de políticas de desarrollo. De esta forma, el equilibrio en el que pretende insertarse la construcción y la interpretación del IDH se encuentra a medio camino entre la “sobreevaluación del dato estadístico”, característico de aproximaciones más tecnocráticas al proceso de desarrollo, y la “reificación del concepto”, característico de posturas más ideológicas.

En este sentido, se puede señalar que hay al menos cuatro aspectos esenciales del IDH que aseguran su pertinencia en la definición, evaluación y monitoreo de políticas públicas:

1. Su claridad conceptual, que permite que quienes deciden desde el Estado, asocien los componentes del índice con elementos visibles del bienestar humano.
2. El razonable nivel de agregación del IDH, que al sólo emplear cuatro indicadores en tres dimensiones principales, adquiere transparencia como instrumento político de medición.

3. Su construcción en base a criterios universalmente aceptados por su importancia en el logro de los objetivos del desarrollo, permite la comparación entre países y/o regiones.
4. La legitimidad de los datos, que son de cobertura universal y han sido revisados en la construcción del mismo índice y por las instituciones que los recogen.

Los resultados del censo se usan para el cálculo del IDH. Un último ejercicio comparativo con datos censales se presenta en el Anexo 1. Como se ve, Bolivia está en el puesto 119 de 180 países en el Índice de Desarrollo Humano, muy por debajo del promedio latinoamericano inclusive. El IDH se construye en base a cuatro indicadores, con base en información del censo:

1. Salud: mortalidad materna, mortalidad infantil, epidemiología en Chagas, tuberculosis y malaria, médicos por habitante, enfermeras por habitante, etc.
2. Educación: tasa de analfabetismo, población en primaria, índice de terminación de octavo grado, índice de bachillerato, promedio de calificaciones en primaria (en lenguaje, matemáticas y ciencias), índice de población universitaria, índice de graduación universitaria, etc.
3. Vivienda: propia o en otra forma de acceso, tipo de vivienda según el techo (paja, calamina, teja, asbesto, cemento, palmera, otra), piso (tierra, cerámica, madera, etc.), habitaciones (separación de baño y comedor, separación de dormitorios y sala).
4. Saneamiento básico: acceso a agua potable, acceso a alcantarillado.

Con base en este indicador y en los de pobreza, se puede decir que Bolivia ha dejado de ser un país calificado entre los de pobreza extrema, y ha pasado a estar en la categoría de países con pobreza moderada. Los estudios demuestran que la política de transferencias no condicionadas directas del Gobierno a la población, como son los Bonos Juancito Pinto, Juana Azurduy, Renta Dignidad, entre otros, han logrado este propósito. Sin embargo, al ser recursos que dependen de ingresos fiscales, fuertemente condicionados por las exportaciones de materias primas, como gas, petróleo y minerales; y al ser éstos dependientes de los precios internacionales, cuando éstos caigan, la compensación con incremento de volúmenes llegará a un momento de

tope. Consecuentemente, esa población que salió de la pobreza extrema para pasar a la pobreza moderada, volverá a la pobreza extrema.

Desde el IDH, existen cinco categorías que miden la pobreza: Necesidades Básicas Satisfechas (NBS), Umbral de la Pobreza, Pobreza Moderada, Indigencia y Marginalidad. Son Pobreza Extrema: la Indigencia y la Marginalidad. Tienen Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) las personas en la categoría de Umbral de la Pobreza (al menos uno de los cuatro indicadores de salud, educación vivienda y saneamiento básico, por debajo del promedio), Pobreza Moderada (al menos dos), Indigencia (al menos tres) y Marginalidad (todos los indicadores son deficitarios).

d) La mayor cobertura de vivienda

La vivienda es uno de los servicios básicos, que menos avances ha tenido a lo largo de la historia del país en los últimos cincuenta años. Ni siquiera en los últimos quince años, con el proceso de cambio, se ha logrado superar esta situación. En el gráfico 3 se muestran datos sobre vivienda social y tenencia de vivienda. Como se observa, la inversión en vivienda social ha sido grande y el número de viviendas sociales construidas creció bastante el 2016. Se preveía que iba a mantenerse en ese nivel, aunque esta proyección está en duda. Finalmente, la tenencia de vivienda por los hogares, también creció; aunque aquí ya se nota claramente el efecto COVID-19.

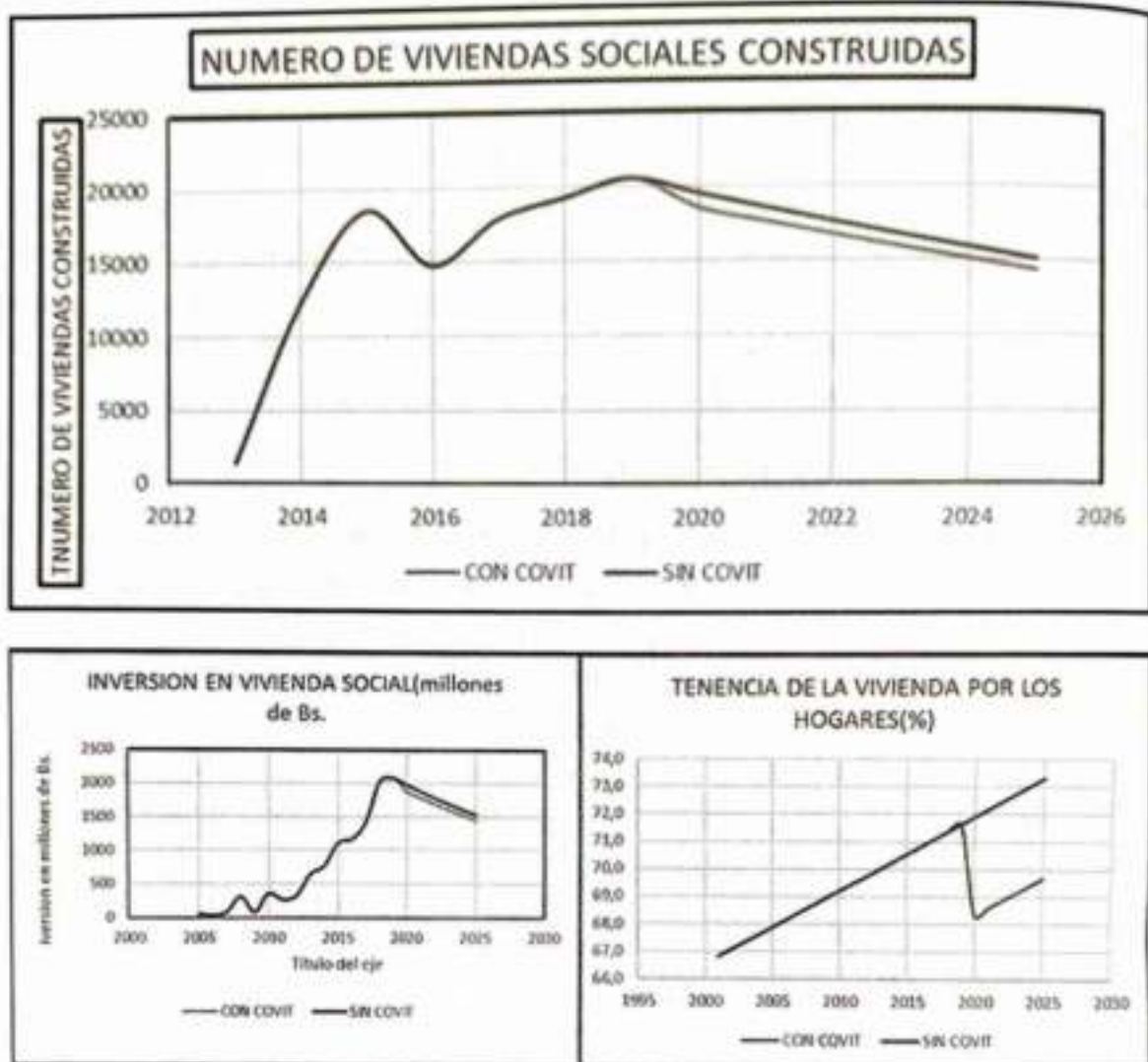
Las políticas públicas han sido abundantes en el sector:

- Vivienda Social
- Vivienda Solidaria
- Plan de Vivienda
- Vivienda y Salud

Entre las más conocidas.

Es interesante observar también el indicador de viviendas construidas, teniéndose en 2005, un total de 900 viviendas construidas como parte del antiguo FONVIS, dato que refleja lo construido en el 2005 y los años precedentes. A partir de 2006 con la implementación del Plan Vivienda Solidaria, se van a registrar datos ascendentes relevantes para el indicador (Cuadro 3).

Gráfico 3
Bolivia: vivienda social y tenencia de vivienda



Fuente: Viceministerio de Vivienda

Con estos datos queda claro lo que se pretende señalar. Los avances en cobertura de vivienda aparentemente son altos, más del 80% pero en la realidad no se plasma esto. Pereira (2014) indica que:

Según el ex director del INE, Ricardo Laruta, en una entrevista en ERBOL, la cantidad de viviendas aumentó el 80% en la urbe oriental, en El Alto un 78%, en Tarija un 70%, en Oruro un 68% y en Cochabamba alcanzó una expansión del 60%. Es decir, el crecimiento fue evidente en todas las capitales departamentales del territorio

nacional⁹. ¿Cuál es la explicación al crecimiento relativo 2001-2012, que los resultados finales registran para estos municipios capitales, incluyendo El Alto? Como se observa, se trata de un crecimiento muy atenuado, que en general se encuentra alrededor de un tercio. Así, en Santa Cruz 28.43%; El Alto 30.60%; Tarija 33,81%; Oruro, 31,33% y Cochabamba 21,96%. No obstante, la expansión habitacional supera en todos estos casos al 60% [pp. 197-198].

Cuadro 3
Bolivia: salario, PIB, tasa de crecimiento del PIB, inversión pública, acceso a la vivienda, tasa de crecimiento del acceso a la vivienda, 2005 – 2020

Años	Salario mínimo nacional (Bs)	Producto Interno Bruto		Inversión pública (millones \$us)	TDA	N° viviendas construidas	Crédito de Vivienda Social	
		Valor (millones de \$us)	Tasa de crecimiento (%)				N° familias con crédito	Tasa de crecimiento (%)
2005	440	9.574	4,4	629	8,1	900	s/d	s/d
2006	500	11.521	4,8	1.018	8,0	898	s/d	s/d
2007	525	13.216	4,6	1.196	7,7	650	s/d	s/d
2008	577,5	16.792	6,1	1.616	4,4	1.933	s/d	s/d
2009	647	17.464	3,4	1.967	4,9	8.430	s/d	s/d
2010	680	19.787	4,1	2.062	4,4	13.834	s/d	s/d
2011	815	24.138	5,2	2.929	3,8	10.589	s/d	s/d
2012	1.000	27.282	5,1	3.623	3,2	9.913	s/d	s/d
2013	1.200	30.883	6,8	4.529	4,0	8.821	s/d	s/d
2014	1.440	33.237	5,5	5.542	3,5	12.881	11.336	
2015	1.656	33.241	4,9	5.983	4,4	18.507	24.593	116,946
2016	1.805	34.189	4,3	6.026	4,5	14.760	38.598	56,947
2017	2.000	37.782	4,2	5.525	4,5	26.811	53.130	37,650
2018	2.060	40.885	4,2	5.106	4,3	23.301	68.447	28,829
2019	2.122	33.962	2,8	6.568	4,9	20.267	80.314	17,338
2020	2.122		-3,0	5.215	8,0		81.363	1,306

Fuentes: Ministerio de Economía y Finanzas, 23 de febrero de 2019;
Separata Comunica Bolivia, No. 65, agosto de 2019.

NOTAS.- TDA = Tasa de Desempleo Abierto.

9 Página Siete 17.09.2012 citado por Pereira (2014).

e) La clasificación de municipios en distintos rangos

Los municipios que registraron mayor crecimiento en su población urbana, por orden de incremento, entre los años 2001 y 2012, fueron: Sipe Sipe (355 por ciento) y San Benito (309,6), en Cochabamba; Warnes (295,9), La Guardia (215,7) y San Julián (214,2), en Santa Cruz; Apolo (200,3), en La Paz; Vinto (187,6), en Cochabamba; Yapacaní (128), en Santa Cruz; Mapiri (125,8), en La Paz; y Entre Ríos (122,1), en Cochabamba.

Por su parte, los municipios que incrementaron su población rural en el periodo intercensal 2001-2012 fueron: Escara, en Oruro (389,3 por ciento); San Joaquín, en Beni (257,7); Santos Mercado (232,2) y Villa Nueva-Loma Alta (229,8), en Pando; Esmeralda, en Oruro (183,8), Nueva Esperanza (179,5), San Pedro (176,4) y Sena de Pando (153,2); y Carangas (138,0) y Yunguyo de Litoral (132,6), en Oruro.

Los municipios Sena (en Pando), Waldo Ballivián y Tito Yupanqui (en La Paz), constituidos en 2001 por población residente en áreas rurales, en 2012, además de presentar incremento de población en éstas áreas, muestran conformación de población en áreas urbanas, observándose incremento a nivel de población total del municipio del orden de 268,7; 205,9 y 182,9 por ciento, entre 2001 y 2012, respectivamente.

La clasificación de municipios, antes del censo 2012 y como resultado de la Participación Popular, era para 311 municipios:

- Municipios A, menos de 1.000 habitantes.
- Municipios B, entre 1.000 y 10.000 habitantes.
- Municipios C, entre 10.000 y 20.000 habitantes.
- Municipios D, entre 20.000 y 50.000 habitantes.
- Municipios E, más de 50.000 habitantes.

En Bolivia, existen 339 municipios, repartidos en 112 provincias, cuyos datos oficiales de población son recogidos por el Instituto Nacional de Estadística.

Los últimos municipios creados son:

- Chua Cocani, en la provincia de Omasuyos, La Paz.

- Huatajata, en la provincia de Omasuyos, La Paz.
- Huarina, en la provincia de Omasuyos, La Paz.
- Ckochas, en la provincia de José María Linares, Potosí.
- Shinahota, en la provincia de Tiraque, Cochabamba.
- Santiago de Huata, en la provincia de Omasuyos, La Paz.
- Villa Charcas, en la provincia de Nor Cinti, Chuquisaca.
- Humanata, en la provincia de Eliodoro Camacho, La Paz.
- Escoma, en la provincia de Eliodoro Camacho, La Paz.
- Alto Beni, en la provincia de Caranavi, La Paz.
- Cocapata, en la provincia de Ayopaya, Cochabamba.
- Chuquihuta Ayllu Jucumani, en la provincia de Rafael Bustillo, Potosí.

De 339 municipios, 12 optaron por convertirse en Autonomía Indígena Originario Campesina (AIOC), y fueron habilitados para ir a un Referéndum el 6 de diciembre de 2009. De ellos, en 11 ganó el SI. Por tanto, se debe restar a los 339 municipios 11, que ahora son AIOC. El número de municipios se reduce a 328, a los que se debe sumar 1 municipio (Cocapata) de reciente creación, posterior al mencionado Referéndum, con lo que se llega a los 329 municipios que Bolivia tienen hoy en día.

Sólo en Curahuara de Carangas la población no estuvo de acuerdo en convertirse a AIOC. Las otras once solicitudes fueron avaladas por Referéndum, para su conversión a AIOC:

- Mojocoya y Tarabuco (Chuquisaca).
- Charazani y Jesús de Machaca (La Paz).
- Salinas de Garci Mendoza, Pampa Aullagas, Chipaya y Totora (Oruro).
- Chayanta (Potosí).
- Dos en tierras bajas: Huacaya (Chuquisaca) y Charagua (Santa Cruz), ambos guaraníes.

En cuanto a las AIOC, sólo dos completaron los requisitos de construir un Estatuto Autonómico, sometido luego a control constitucional en el Tribunal Constitucional Plurinacional, ajustado con base a las observaciones de éste órgano, y sometido posteriormente a Referéndum: Charagua Iyambaé y los

Uru Chipaya. A ellos se suma un Territorio Indígena Originario Campesino (TIOC), que antes se constituyó en Distrito Municipal Indígena: Raqaypampa, en el municipio de Mizque.

La clasificación de municipios después del censo 2012 es:

- Municipios A, más de 100.000 habitantes.
- Municipios B, entre 20.000 y 100.000 habitantes.
- Municipios C, entre 5.000 y 20.000 habitantes.
- Municipios D, entre 2.000 y 5.000 habitantes.
- Municipios E, menos de 2.000 habitantes.

Con toda esta especificación, se pasa a detallar, en el Anexo 2, las poblaciones de los municipios señalados, como predominantemente urbanas, en las cuatro categorías antes descritas.

Es claro que 202 de los 329 municipios son predominantemente rurales. En este caso sólo se incluye la población urbana de estos municipios. Una proyección de datos por municipio, debe ser elaborada con base a información sobre los componentes demográficos (fecundidad, mortalidad y migración), investigados en los censos y encuestas de demografía y salud.

Como se ve, las clasificaciones se han ido modificando, elevando el número de habitantes, lo que hace cada vez más difícil comparar información entre tipos de municipios.

A esto se debe añadir los conflictos limítrofes intermunicipales e interdepartamentales. Hasta el año 2005 se tenía registrados 500 conflictos limítrofes intermunicipales y 20 interdepartamentales. De ellos, se resolvió 400 conflictos intermunicipales y 10 interdepartamentales, por acuerdo con alcaldes y con base a la Ley de Unidades Político Administrativas (UPAs)¹⁰. De acuerdo a la Fundación UNIR, al 2018 existían 800 conflictos intermunicipales y 50 interdepartamentales. Es decir, la situación de conflictividad se había acrecentado, en algunos casos alimentada desde el

¹⁰ Ley N° 2150 de Unidades Político Administrativas (UPAs), de 20 de noviembre de 2000.

propio Gobierno. ¿Cómo resolverá esto la cartografía del próximo censo? Es una interrogante de mucha importancia.

4. ¿En qué consiste la Ruta del Censo 2022?

La Ruta del Censo 2012, se construyó con base a un cúmulo de organizaciones de la sociedad civil, entre ellas ONG, Iglesias, universidades, centros de Investigación, etc.

Las bases de este conglomerado eran:

- Solicitar conocimiento del cronograma de trabajo del Censo 2012.
- Voluntad de hacer un trabajo coordinado del INE.
- Incorporar en la página web del INE la información relativa a los avances del Censo 2012.
- Continuar con debate de socialización y esclarecimiento del proceso censal.
- Demandar la transparencia del proceso y metodologías a través de distintos medios.
- Superar toda posición que implique un nivel de confrontación innecesaria.
- Ampliar el debate de la elaboración de la boleta censal a las universidades y otras instituciones de investigación usuarias.
- Con el fin de asegurar una mejor calidad de relevamiento de datos, los empadronadores debieran ser reclutados del sistema universitario.
- Profundizar el análisis de las categorías identitarias, de tal manera que sean útiles al proceso de planificación, en la relación población-territorio para la definición de políticas públicas del gobierno central y las entidades territoriales autonómicas.
- Mejorar el diseño del proceso censal, para lograr objetividad técnica en las variables poblacionales referidas a situación de marginalidad y pobreza, que permitan ver otras alternativas de distribución del ingreso, más allá que el simple número de habitantes.

- Esta plataforma de instituciones preparará una serie de instituciones, que esperamos que nuestras sugerencias que se hagan llegar al INE con relación a la elaboración de la boleta censal sean tomadas en cuenta.
- Que las instituciones que están participando se constituyan en una plataforma activa en el seguimiento del proceso censal y que hagan conocer mediante notas sus observaciones al mismo.

La Ruta del Censo 2022, se está construyendo con la misma base institucional. Se tiene los siguientes objetivos y las siguientes actividades previstas. El Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) aprobado para el 16 de noviembre de 2022 permitirá establecer datos, resultados útiles, confiables y oportunos sobre el número de habitantes, su distribución en el territorio nacional y sus condiciones de vida. Esta entrega de resultados —información— es de vital importancia, entre otros aspectos, para que diferentes instancias públicas y privadas del país planeen y tomen decisiones de política pública, de desarrollo económico, bienestar social, empleo, vivienda, salud, migración, entre otros.

La propuesta de la Ruta del Censo 2022, elaborada en forma participativa, busca contribuir al desarrollo y la gobernabilidad de nuestro país, a través de un seguimiento, acompañamiento y observación, desde sociedad civil, al proceso del CNPV-2022, para que el mismo sea desarrollado con transparencia y participación ciudadana.

Al efecto, se prevé la rearticulación de la plataforma "Ruta del Censo", que durante el 2012 constituyó una alianza estratégica con más de una veintena de instituciones y organizaciones de sociedad civil, redes y universidades públicas, para desarrollar el seguimiento, acompañamiento y observación al CNPV-2022, en procura de un proceso transparente, participativo y que proporcione resultados útiles, confiables y oportunos.

Asimismo, se prevé un relacionamiento directo con gobiernos subnacionales, por ejemplo, con gobernaciones de Tarija, La Paz, Santa Cruz y los gobiernos locales de La Paz, El Alto, Santa Cruz y Tarija, para contribuir al empoderamiento y participación activa de estas instancias, en el marco de un diálogo democrático y colaborativo con instancias del Estado, sociedad civil,

la academia y el sector privado (CEPB)¹¹, contribuyendo al fortalecimiento de los valores democráticos, cohesión social y la construcción de una cultura de paz.

Este acompañamiento y observación ciudadana implicará una serie de acciones enmarcadas en productos, resultados y objetivos específicos descritos en la propuesta; como programas radiales y televisivos de sensibilización sobre la importancia del censo, seminarios virtuales y/o semipresenciales sobre temas referidos a las diversas fases del mismo, elaboración de cartillas didácticas (en español e idiomas nativos) y otros productos digitales; así como foros, espacios de debate y entrevistas con expertos nacionales e internacionales.

Finalmente, concursos sobre investigaciones referidas a los usos o aplicaciones de los resultados del censo en programas, proyectos y políticas nacionales, departamentales y locales; así como ensayos académicos referidos al mismo. En esta misma línea se producirán publicaciones sobre los impactos generados por los resultados del censo.

5. ¿Cuáles son los usos de los resultados del censo 2022 en materia de planificación del desarrollo?

La Ley 1178 establecía la existencia de siete sistemas financieros y no financieros, debajo de un gran sistema: el Sistema Nacional de Planificación (SISPLAN). Éste fue reemplazado por la Ley 777 del Sistema de Planificación Integral del Estado (SPIE)¹².

El Sistema Nacional de Planificación (SISPLAN) es el conjunto de procesos, normas y procedimientos por medio de los cuales el Estado, en sus distintos niveles (municipal, departamental y nacional), y en interacción con la sociedad, racionaliza la toma de decisiones para la asignación de recursos públicos en función de lograr el desarrollo sostenible del país. En ese sentido, el objetivo fundamental del SISPLAN es racionalizar la toma de decisiones para la asignación de los recursos públicos. Esto quiere decir

11 Confederación de Empresarios Privados de Bolivia (CEPB).

12 Ley N° 777 del Sistema de Planificación Integral del Estado – SPIE, de 21 de enero de 2016.

que el Estado, en sus distintos niveles (Poder Ejecutivo central, prefecturas y gobiernos municipales), debe organizar la asignación de recursos públicos para hacerla más eficaz, de acuerdo a objetivos definidos en los planes y en los programas de mediano y largo plazo.

El SISPLAN estaba diseñada para un Estado neoliberal (en el concepto del gobierno de Evo Morales), quedó muy obsoleta, y era imprescindible alinear los procesos de planificación a los mandatos de la Constitución Política del Estado, así como lo menciona en su artículo 316: "Conducir el proceso de planificación económica y social, con participación y consulta ciudadana. La ley establecerá un sistema de planificación integral estatal, que incorporará a todas las entidades territoriales". Se puede también identificar que la Planificación del Desarrollo y el Ordenamiento Territorial eran dos procesos separados y desarticulados a nivel departamental y municipal, y era necesario integrarlos y articularlos para mejorar la gestión pública; no existían normas para asegurar la implementación y seguimiento de los planes que se elaboraban. En el SISPLAN existía mucha dispersión de esfuerzos y recursos, y gran desarticulación de la planificación entre sectores, territorios y planes de mediano y corto plazo.

Es así que se crea la Ley del Sistema de Planificación Integral del Estado (SPIE). Esta ley tiene por objeto establecer los mecanismos del sistema de planificación nacional de Bolivia, y determina los procedimientos a realizar para la planificación del desarrollo integral del Estado Plurinacional de Bolivia, en el marco del Vivir Bien. El SPIE busca asegurar que las acciones de toda la gestión pública estén orientadas a construir el Vivir Bien y para cumplir las metas del PDES y de la Agenda Patriótica 2025, y tiene las siguientes utilidades:

- Para instituir que toda la gestión pública esté orientada por la planificación de largo, mediano y corto plazo.
- Para que la planificación territorial y sectorial del desarrollo integral sea coordinada entre las distintas entidades de gobierno.
- Para mejorar significativamente la gestión pública, porque la gente participará en todos los procesos de planificación, de inversión y de seguimiento y evaluación de los planes.

- Para asegurar que efectivamente se cumpla lo que se planifica y se informe a la población.
- Para asegurar que todo gasto de la administración pública sea previamente planificado e informado.

Los cambios más importantes y fundamentales que se tiene en relación al SISPLAN son:

- El sistema de planificación ahora se amplía a todas las entidades del Estado y orienta el accionar de todos los actores de la economía plural.
- Ahora se articula la inversión pública a la planificación.
- Se articula la planificación entre todas las distintas entidades de gobierno.
- Ahora se articula la planificación territorial y sectorial, así como la planificación de largo, mediano y corto plazo.
- Se integran los procesos de planificación del desarrollo con el ordenamiento territorial.

Todas las autoridades (las MAE – Máximas Autoridades Ejecutivas), deben conducir los procesos de elaboración de sus planes, concluir y presentar según los plazos establecidos por la Ley del SPIE:

- Planes sectoriales del nivel nacional a los 120 días después de la publicación de la Ley, integrando los PEI (Planes Estratégicos Institucionales) y Planes de Empresas Públicas bajo su tuición o dependencia.
- Planes Territoriales de Desarrollo Integral (del nivel departamental regional y municipal), incluidos los PEI (Planes Estratégicos Institucionales), a los 180 días después de la publicación de la Ley.

Cada entidad deberá internamente establecer los sistemas y normas que correspondan para poner en vigencia sus planes, su implementación, su ajuste, y el correspondiente seguimiento, control y evaluación al logro de sus resultados y metas, a través de los indicadores de los mismos, para reportar al Órgano Rector periódicamente.

Con el SPIE las facultades que tiene cada entidad son las siguientes:

- Tener un instrumento de control social contundente, con el que pueden exigir el cumplimiento de los compromisos pactados a sus autoridades.
- Tener un instrumento para orientar la inversión estratégica en las entidades territoriales. La vigencia de planes participativos y de pleno conocimiento por la población, permite una mayor transparencia; las autoridades tienen menos posibilidades para actos de corrupción.
- Con el cumplimiento de lo planificado se incrementa la ejecución presupuestaria, por tanto se ejecuta más recursos y quedan menos saldos cada año.
- Con la planificación participativa existen menos conflictos, porque las demandas de la población serán consideradas en los procesos de planificación.
- Existen menos elefantes blancos (menos derroche de recursos), porque todas las iniciativas de la gestión pública obedecen a procesos de planificación, y por tanto se puede ahorrar más recursos al Estado.

Así como el SISPLAN, el SPIE tiene sus Subsistemas como se detalla a continuación:

- Subsistemas Planificación.
- Subsistemas Inversión Pública y Financiamiento Externo para el Desarrollo Integral.
- Subsistemas Seguimiento y Evaluación Integral de Planes.

a) El Subsistema de Planificación (SP)

Está constituido por el conjunto de planes de largo, mediano y corto plazo de todos los niveles del Estado Plurinacional, y se implementa a través de lineamientos, procedimientos, metodologías e instrumentos técnicos de planificación.

La planificación de largo plazo, con un horizonte de hasta veinticinco (25) años, está constituida por el Plan General de Desarrollo Económico y Social para Vivir Bien (PGDES).

La planificación de mediano plazo, con un horizonte de cinco (5) años, está constituida por:

1. El Plan de Desarrollo Económico y Social en el marco del Desarrollo Integral para Vivir Bien (PDES).
2. Los Planes Sectoriales de Desarrollo Integral para Vivir Bien (PSDI).
3. Los Planes Territoriales de Desarrollo Integral para Vivir Bien (PTDI).
4. Los Planes de Gestión Territorial Comunitaria para Vivir Bien (PGTC).
5. Los Planes Estratégicos Institucionales (PEI).
6. Los Planes de Empresas Públicas.
7. Las Estrategias de Desarrollo Integral (EDI) de regiones, regiones metropolitanas y macroregiones estratégicas.

De forma complementaria y vinculada a la planificación sectorial, se formularán los Planes Multisectoriales de Desarrollo Integral para Vivir Bien (PMDI) y los Planes Estratégicos Ministeriales (PEM) en los Ministerios con gestión transversal.

La planificación de corto plazo está constituida por los Planes Operativos Anuales (POA) y los planes anuales de ejecución de las empresas públicas con un horizonte de un (1) año, y por los Planes Inmediatos con una duración de hasta dos (2) años.

El PGDES y el PDES son de cumplimiento obligatorio para las entidades públicas establecidas en el Artículo 4 de la Ley 777.

El PGDES y el PDES establecen las orientaciones para el sector privado, comunitario y social-cooperativo, para el pueblo boliviano y sus organizaciones sociales, y son el marco de alineamiento para la cooperación internacional, ONG, fundaciones, y entidades civiles sin fines de lucro, bajo las directrices y coordinación del Órgano Rector del Sistema de Planificación Integral del Estado.

El PGDES se constituye en el Plan de mayor jerarquía de planificación del Estado, que se implementa a través del PDES, del cual se desprenden todos los planes de mediano plazo del Sistema de Planificación Integral del Estado.

Los PTDI y PGTC tienen similar jerarquía y se articulan con los PSDI, PEM y PMDI.

Como resultado de esta reorganización se reemplaza el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) y el Sistema Estatal de Inversión y Financiamiento para el Desarrollo, por el Subsistema de Inversión Pública y Financiamiento Externo para el Desarrollo Integral (SIPFE).

b) El Subsistema de Inversión Pública y Financiamiento Externo para el Desarrollo Integral (SIPFE)

Es el conjunto de principios, procesos, procedimientos e instrumentos técnicos destinados a la gestión de inversión y el financiamiento externo bilateral y multilateral, que se requieren para la implementación de los planes generados, en el marco del SPIE. El artículo 26 de la Ley 777 establece que los principios, procesos, procedimientos e instrumentos técnicos del SIPFE serán definidos mediante reglamentación correspondiente. Estos reglamentos aún no han sido publicados, por lo que las Normas Básicas del Sistema Nacional de Inversión Pública, el Reglamento Básico de Operaciones del SNIP y el Reglamento Básico de Preinversión, continúan en uso.

c) Subsistema de Seguimiento y Evaluación Integral de Planes (SEIP)

Es el conjunto de lineamientos, metodologías, procedimientos e instrumentos técnicos orientados a sistematizar, analizar y evaluar el cumplimiento de las metas, resultados y acciones de los planes de largo, mediano y corto plazo.

Este subsistema permite verificar los avances y logros en las metas, resultados y acciones, examinando la efectividad de las mismas, optimizando la asignación de los recursos financieros, y estableciendo las acciones correctivas oportunas para la efectiva implementación de los planes.

La MAE es parte importante para el cumplimiento del SPIE de cada institución, por las diferentes actividades que realiza cada una de ellas, así como el seguimiento que se debe realizar cada a cada actividad programada para verificar el cumplimiento y las implementaciones mencionadas para cada actividad.

Está claro que los resultados del Censo 2022 deben alimentar todos estos planes. La Ley 777 establecía que, hasta junio del 2018, todos los Gobiernos Autónomos Municipales y Gobiernos Autónomos Departamentales, debían entregar sus PTDI-Municipales y PTDI-Departamentales. Sin embargo, a la fecha indicada sólo 28 GAM entregaron sus PTDI y 1 solo GAD. Se amplió el plazo, primeramente hasta septiembre, luego hasta diciembre de 2018. Hasta ese momento rondaban los 50 GAM que entregaron sus PTDI y no más de 3 GAD que hicieron lo propio. Se amplió nuevamente el plazo hasta el mes de julio de 2019 y en eso vino la crisis política derivada de las elecciones nacionales del 2019. Con la elección de nuevas autoridades municipales y departamentales, nuevamente se está exigiendo la entrega de los PTDI Departamentales y Municipales, hasta diciembre de 2021. Pero la proximidad del Censo 2022, obligará a todos los GAD y GAM a actualizar sus datos y reformular sus PTDI el 2023. Esta situación es aún más compleja en los GAIOC con sus PGTC y en el único GAR. Por todo ello, es posible, que lo más pragmático, sea esperar los resultados del Censo 2022 para recién realizar los PTDI y PGTC. De lo contrario el esfuerzo y el costo será el doble. Esa la importancia del Censo 2022, en relación las planificaciones: nacional, departamental, municipal, IOC y regional.

6. ¿Cuáles son los usos de los resultados del Censo 2022 en materia de coparticipación tributaria?

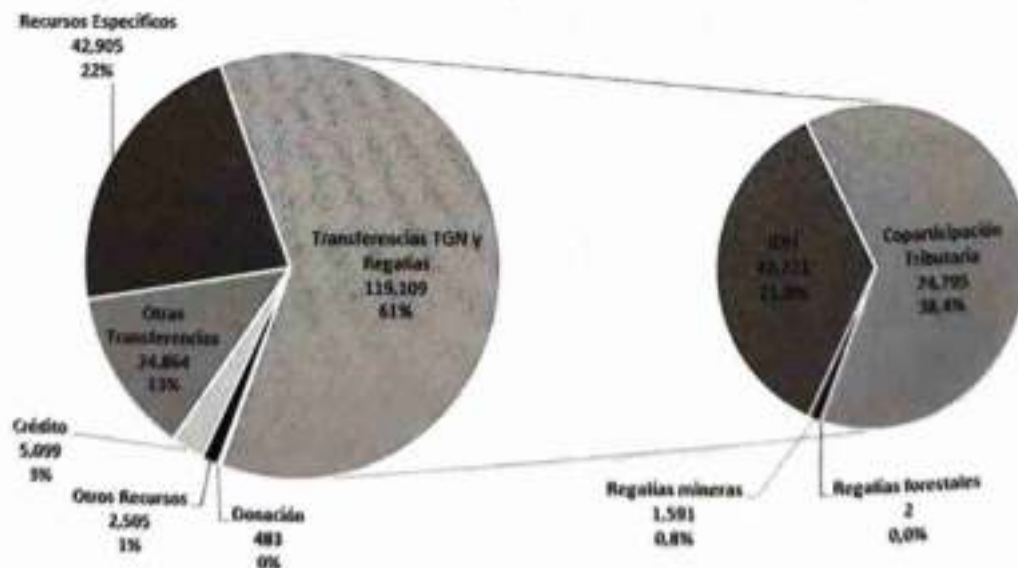
La coparticipación tributaria, que representa el 20% de la recaudación del Impuesto al valor Agregado (IVA), régimen Complementario del IVA, Impuesto a las Transacciones (IT), Impuesto al Consumo específico (ICE), Impuesto a la Utilidad de las Empresas (IUE), Impuesto de Viajes al Exterior (IVE), hoy se comporta conforme se reporta en los gráficos 4 y 5.

Gráfico 4
Bolivia: recursos de los Gobiernos Autónomos Municipales,
2011-2020 (En millones de bolivianos)



Fuente: elaboración propia con base en datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Gráfico 5
Bolivia: composición de los recursos de los Gobiernos Autónomos
Municipales, acumulado 2011-2020 (En millones de bolivianos y porcentajes)

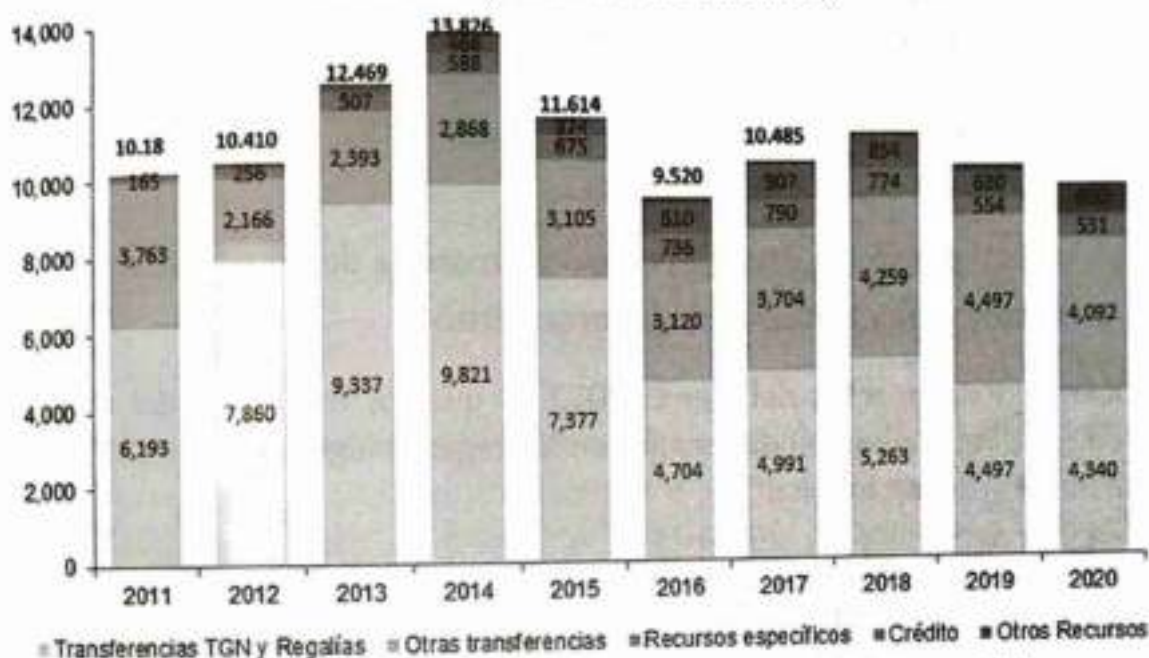


Fuente: elaboración propia con base en datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

En relación a los ingresos de coparticipación del Impuesto Especial a Hidrocarburos y Derivados (IEHD), de donde el 25% se asigna a los Gobiernos Autónomos Departamentales, la situación se expone en los gráficos 6 y 7.

Gráfico 6

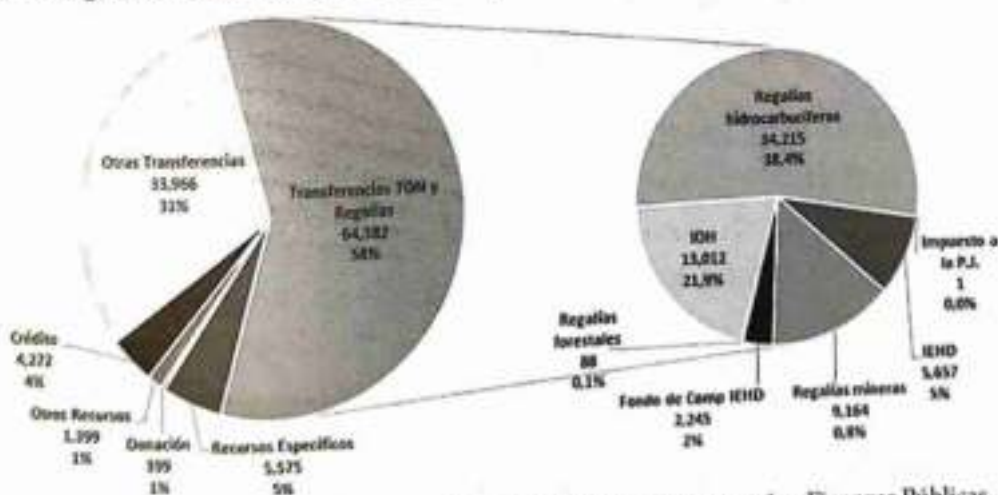
Bolivia: recursos de los Gobiernos Autónomos Departamentales, 2011-2020 (En millones de bolivianos)



Fuente: elaboración propia con base en datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Gráfico 7

Bolivia: composición de los recursos de los Gobiernos Autónomos Municipales, acumulado 2011-2020 (En millones de bolivianos y porcentajes)



Fuente: elaboración propia con base en datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

En el caso de los GAM, las transferencias, que no son otra cosa que la coparticipación tributaria ya señalada, han venido cayendo desde el 2014, tal como se aprecia en el gráfico 4. En el caso de los GAD lo mismo, y por la caída del precio del petróleo, referencial del de gas, la caída, en color verde, es más estrepitosa, casi a la mitad (Gráfico 6). Si en el caso de los GAM la asignación es per cápita, este impacto puede ser amortiguado o profundizado. Los datos del Censo 2022 serán clave para poder proyectar este comportamiento. En el caso de los GAD, si bien no son transferencias que se basan en un criterio per cápita, se podrá diseñar alguna política compensatoria, con base en los datos del Censo 2022.

7. ¿Cuáles son los usos del censo en materia de reasignación de escaños electorales por departamento?

Otro de los impactos del Censo 2022 es que los resultados del mismo, definirán la distribución de escaños en los órganos legislativos de gobiernos nacional y departamental¹³.

La distribución de los escaños de la ALP entre los nueve departamentos del país responde a reglas establecidas en la Constitución Política del Estado (CPE) y en la Ley del Régimen Electoral¹⁴, cuya revisión resulta inexcusable para evaluar el impacto de los resultados del CNPV sobre el sistema de representación política. En este entendido, varios aspectos de esta normativa requieren atención.

En primer lugar, en el cuadro 4 se presentan las diferencias de crecimiento poblacional entre los Censos 2001 y 2012.

13 Todo este acápite se ha redactado con base en Börht (2013).

14 Ley N° 026 de Régimen Electoral, de 30 de junio de 2010.

Cuadro 4
Bolivia: población y crecimiento intercensal, CNPV 2001,
2012 (En número de habitantes y porcentaje)

Departamento	Población 2001	Población 2012	Crecimiento intercensal (%)
Pando	52.525	110.436	110,3
Santa Cruz	2.029.471	2.655.084	30,8
Oruro	392.769	494.178	25,8
Tarija	391.226	482.196	23,3
Cochabamba	1.455.711	1.758.143	20,8
Potosí	708.695	823.517	16,2
Beni	362.521	421.196	16,2
La Paz	2.349.885	2.706.359	15,2
Chuquisaca	531.522	576.153	8,4
TOTAL	8.221.800	10.027.262	22,0

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, con datos finales del CNPV 2012.

La ALP está compuesta por dos Cámaras, la de Senadores y la de Diputados. La organización de la Cámara de Senadores se basa en un criterio estrictamente territorial, puesto que la misma está integrada por 36 senadores, elegidos a razón de 4 por departamento, sin importar su base demográfica. Así pues, esta instancia legislativa es la Cámara territorial por excelencia.

La Cámara de Diputados responde a una combinación de criterios poblacionales y de equidad, descrita en el art.146, parágrafo V, de la CPE. Nos topamos aquí con un primer tema discutible: si el hemicycle de los senadores responde a una distribución territorial igualitaria entre los nueve departamentos, ¿el de diputados no debería basarse en una lógica estrictamente poblacional?

Atendiendo al hecho de que cada departamento elige cuatro senadores, dejaremos de lado esta instancia en los análisis posteriores, centrando la atención en las diputaciones. Los fundamentos de la composición de la Cámara de Diputados se encuentran en el ya citado art. 146 de la CPE, y las reglas para la distribución territorial de los escaños aparecen en el parágrafo V de este artículo. Los textos constitucionales que nos interesan son los siguientes:

Artículo 146.

La Cámara de Diputados estará conformada por 130 miembros.

II. En cada Departamento, se eligen la mitad de los Diputados en circunscripciones uninominales. La otra mitad se elige en circunscripciones plurinominales departamentales, de las listas encabezadas por los candidatos a Presidente, Vicepresidente y Senadores de la República.

V. La distribución del total de escaños entre los departamentos se determinará por el Órgano Electoral en base al número de habitantes de cada uno de ellos, de acuerdo al último Censo Nacional, de acuerdo a la Ley. Por equidad la ley asignará un número de escaños mínimo a los departamentos con menor población y menor grado de desarrollo económico. Si la distribución de escaños para cualquier departamento resultare impar, se dará preferencia a la asignación de escaños uninominales.

VII. Las circunscripciones especiales indígena originario campesinas, se regirán por el principio de densidad poblacional en cada departamento. No deberán trascender los límites departamentales. Se establecerán solamente en el área rural, y en aquellos departamentos en los que estos pueblos y naciones indígena originario campesinos constituyan una minoría poblacional. El Órgano Electoral determinará las circunscripciones especiales. Estas circunscripciones forman parte del número total de diputados.

Artículo 147.

III. La ley determinará las circunscripciones especiales indígena originario campesinas, donde no deberán ser considerados como criterios condicionales la densidad poblacional, ni la continuidad geográfica¹⁵.

Carlos Bórth analiza estos artículos y sus implicancias¹⁶:

Por mandato del parágrafo II del artículo 146, la mitad de los diputados deben ser elegidos en circunscripciones uninominales (= 65) y la otra mitad en circunscripciones departamentales plurinominales. Empero, la Cámara de Diputados está integrada hoy por 70 diputados uninominales,

15 Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, 2009.

16 Bórth (2013, pp. 16-18).

7 representantes indígenas, también uninominales, y sólo 53 diputados plurinominales.

a) Según el párrafo V del mismo artículo, la distribución territorial de los escaños de diputados debe, principalmente, tener una base poblacional, matizada, empero, por consideraciones de equidad, orientadas a favorecer a los departamentos de “menor población y menor grado de desarrollo económico”. Salta a la vista que esta regla es poco clara y de difícil aplicación práctica. Veamos algunas de sus aristas:

- i. ¿Qué debe entenderse por “menor población”? ¿o cuál es el techo por debajo del cual se entiende que se trata de “menor población”? Si se asumiera que el límite son 500.000 habitantes, según los datos provisionales del CNPV, los criterios de equidad beneficiarían únicamente a los departamentos de Pando, Oruro, Tarija y Beni. Si esa frontera se ubicase en 600.000 pobladores, a los tres distritos mencionados se sumaría Chuquisaca, y si el parte aguas se situara en 1.000.000 de habitantes, los seis departamentos de fuera del eje geográfico central serían los destinatarios de las consideraciones de equidad, es decir, Pando, Beni, Oruro, Tarija, Chuquisaca y Potosí, pero nada de esto está mencionado en la CPE.
- ii. ¿Con qué parámetros debe medirse el “desarrollo económico”? ¿con cuáles se determina la escala del desarrollo? y ¿cómo se identifican los escalones mayores y menores? Por otro lado, en la aplicación de esta regla debe tomarse en cuenta la heterogeneidad estructural y el desarrollo desigual que caracterizan a cada uno de los departamentos, en cuyos territorios se encuentran zonas con indicadores expectables de desarrollo humano y, al mismo tiempo, bolsones de pobreza extrema.
- iii. Debido a estas innegables dificultades para aplicar las reglas constitucionales, acompañadas de la presencia de factores políticos coyunturales, resultantes de los acuerdos interdepartamentales y políticos que se necesitaban para reunir los votos suficientes, en el pasado se decidió asignar una base mínima de cinco diputados a los nueve departamentos y distribuir los restantes 85 curules según la población. Sin

embargo, aquí debe tenerse presente que, con la introducción de las circunscripciones indígenas especiales, esta vía de solución pragmática tiende también a dificultarse.

- b) El párrafo V del artículo 146 dispone también que el Órgano Electoral es la instancia que determina la distribución territorial de los escaños de diputados, mandato que no ha sido respetado, a cabalidad, por la Ley del Régimen Electoral, que dispone algo diferente, conforme veremos líneas más adelante.
- c) Existen hoy tres tipos de diputados: uninominales, plurinominales e indígenas, estos últimos elegidos en circunscripciones especiales. El texto constitucional contiene reglas, más o menos claras, solo para los dos primeros tipos, mientras que de las diputaciones especiales se sabe únicamente que forman parte del total de representantes (ver art. 146, El Censo Nacional de Población y el sistema de representación política, párrafo VII). Debido a ello, para las elecciones de diciembre de 2009, los escaños de propiedad de los pueblos y naciones indígena originario campesinos se descontaron del contingente de los plurinominales, con lo que la regla de preservar cierto equilibrio entre los diputados de elección directa (uninominales y, ahora, especiales) y los representantes de elección indirecta (plurinominales) se rompió radicalmente. Algunas preguntas surgen aquí impetuosas: ¿es este el momento de ajustar el texto constitucional a la realidad? y ¿existen condiciones políticas propicias para esta tarea? La disponibilidad de más de dos tercios de votos en la ALP por parte del MAS parece decir que sí, y que no debería dejarse pasar esta oportunidad. Recuérdese, además, que frente a las demandas de mayor cantidad de curules indígenas, se prometió a las organizaciones de estos pueblos que el tema sería reabierto para las elecciones de 2014.

El artículo 56 de la Ley 026 del Régimen Electoral es el encargado de distribuir territorialmente los 130 curules de diputados, y lo hace a través de dos párrafos. En el primero, se limita a repetir la composición de la ALP definida por la Ley del Régimen Electoral Transitorio¹⁷. Este artículo, a la letra, dice:

¹⁷ Ley N° 4021 Régimen Electoral Transitorio, de 14 de abril de 2009.

Artículo 56. (COMPOSICIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS).

- i. La Cámara de Diputados de la Asamblea Legislativa Plurinacional se compone de ciento treinta (130) miembros, de acuerdo con la siguiente distribución Departamental:

DEPARTAMENTO	TOTAL
La Paz	29
Santa Cruz	25
Cochabamba	19
Potosí	14
Chuquisaca	11
Oruro	9
Tarija	9
Beni	9
Pando	5

- ii. Esta composición será modificada por ley de la Asamblea Legislativa Plurinacional, después de un nuevo Censo Nacional de Población¹⁸.

Este segundo párrafo no ofrece duda alguna: con un nuevo CNPV, la distribución territorial de los asientos de diputados tendrá que ser modificada para las elecciones generales de 2025, tomando en cuenta los resultados censales.

Volviendo a las reglas de la CPE, está claro que el art. 56 de la Ley 026 no respeta o, al menos no guarda concordancia con el mandato del art.146, párrafo V, de la CPE, el que, según vimos líneas atrás, le encomienda esa tarea al Órgano Electoral. Es de esperar que este déficit de sincronización no genere problemas futuros.

Los decisores políticos, y los *stakeholders* en general, en el corto plazo deben adoptar decisiones sobre la nueva distribución territorial de las diputaciones y, al mismo tiempo, sobre la representación de las 34 naciones y pueblos indígenas, que otorgan sentido al Estado Plurinacional.

El cuadro que señala el art. 56 presenta la distribución de las diputaciones entre los nueve departamentos si se aplicase nuevamente el procedimiento utilizado en el pasado, es decir, una base de 5 diputados para cada uno

¹⁸ Ley N° 026 de Régimen Electoral, de 30 de junio de 2010.

de los departamentos y los restantes 85 curules distribuidos conforme a los resultados del CNPV, aplicando las reglas tradicionales del redondeo hacia arriba y abajo¹⁹.

Börth (2013) señala en las conclusiones de su trabajo:

Este escenario prospectivo sugiere las siguientes conclusiones:

- a) Si se aplicase mecánicamente el procedimiento usado en el pasado, Potosí se vería forzado a ceder 2 escaños; mientras que los departamentos de La Paz y Chuquisaca perderían 1 diputación cada uno.
- b) Tres departamentos aumentarían su representación: Santa Cruz con 2 curules, Cochabamba y Pando 1, cada uno.
- c) La correlación de fuerzas entre el eje geográfico central y los restantes 6 departamentos se inclinarían ligeramente a favor de los 3 departamentos más poblados, alcanzando a concentrar el 57,9% de la Cámara de Diputados.
- d) Un eventual incremento de las diputaciones indígenas introduciría tensiones de muy difícil gestión en este escenario. A manera de ejemplo veamos lo que podría acontecer en el Beni, donde, según el art. 57 de la Ley 026, existen 18 pueblos indígenas: siendo 9 los diputados benianos, 5 serían uninominales y los otros 4 plurinominales, debiendo descontarse de estos últimos los representantes indígenas adicionales. Bastaría la asignación de 2 a las comunidades indígenas para que los plurinominales quedasen minimizados, pese a que estos representan a la mayoría de la población beniana, autoidentificada como no indígena [pp. 20-21].

19 La asignación según la población resulta de multiplicar el número total de escaños a distribuirse por este procedimiento (85) por el peso poblacional de cada uno de los departamentos. El resultado del producto se divide entre 100 para identificar el número absoluto de curules, previo descarte de los decimales por redondeo, cuando corresponda. Por ejemplo: La Paz: $(85 \times 27) / 100 = 22,95$, por tanto, le corresponderían 23 curules por población. En la elaboración del Cuadro 5, debido a los decimales en los resultados, la sumatoria de los escaños de distribución poblacional arrojó un asiento excedentario, por lo que se tuvo que utilizar un artificio aritmético en los datos de Santa Cruz que, sin embargo, no altera los resultados globales.

Cuadro 5
Población y escaños de Diputados
Base mínima de 5 diputados (resultados finales)
(En número y porcentaje)

Departamento	%Pob 2001	#Dip	%Dip	%Pob 2012	Nmin	DPob	Total escaños	%Dip	Diferencia
La Paz	28,4	29	22,3	27,0	5	23	28	21,5	-1
Santa Cruz	24,5	25	19,2	26,5	5	22	27	21,0	2
Cochabamba	17,6	19	14,6	17,5	5	15	20	15,3	1
Potosí	8,6	14	10,8	8,2	5	7	12	9,2	-2
Chuquisaca	6,4	11	8,5	5,7	5	5	10	7,6	-1
Oruro	4,7	9	6,9	4,9	5	4	9	7,1	0
Tarija	4,7	9	6,9	4,8	5	4	9	7,0	0
Beni	4,4	9	6,9	4,2	5	4	9	6,6	0
Pando	0,6	5	3,8	1,1	5	1	6	4,6	1
TOTAL		130			45	85	130		
SCZ+LPZ+CBB	70,5	73	56,2	71,0	15	60	75	57	
6 DEP	29,5	57	43,8	28	30	25	55	42,1	

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, con datos finales del Censo 2012.

NOTAS.- %Pob = porcentaje de población que representa el departamento según cada CPV; #Dip = número de diputados de cada departamento; %Dip = porcentaje de diputados del departamento en relación al total nacional; NMin= número mínimo de diputados asignados a cada departamento; DPob = distribución por población.

En suma, este escenario hipotético anuncia tensiones y conflictos políticos serios. Nótese, sin embargo, que resulta de aplicar un procedimiento no del todo fiel a la regla constitucional, la que, según se vio anteriormente, autoriza el uso de la equidad (el mínimo de 5) no para los 9 departamentos, sino sólo para los de “menor población y menor grado de desarrollo económico”.

A continuación, se muestra qué sucedería siguiendo rigurosamente el texto constitucional.

Con un artificio aritmético se puede reducir el efecto de los redondeos, con la representación indígena parlamentaria (un mapa de ubicación de estos pueblos indígenas se muestra en el Anexo 3).

Cuadro 6
Escaños de Diputados Indígenas

Departamento	Circunscripción	Pueblos indígena originario campesinos
Santa Cruz	1	Chiquitano
	2	Guaraní
	3	Guarayo, Ayoreo y Yuracaré
La Paz	1	Afroboliviano
	2	Kallawayá
	3	Mosetén, Leco, Tacana y Araona
Beni	1	Movima, Yuracaré, Mosetén, Canichana.
	2	Tacana, Pacahuara, Guarasugwe, Siriono, Baure y Moré.
	3	Itonama, Joaquiniano, Maropa, Cavineño y Chacobo.
Pando	1	Yaminahua, Pacahuara, Esse Eja, Machineri y Tacana
Cochabamba	1	Yuki y Yuracaré
Tarija	1	Guaraní, Wenhayek y Tapiete
Chuquisaca	1	Guaraní
Oruro	1	Uru Chipaya y Uru Murato

Fuente: elaboración propia con base en la CPE (2009) y la Ley 026 de Régimen Electoral.

La estructura actual de las asambleas departamentales fue establecida dos meses después del inicio de la nueva Constitución y en un contexto en el que el régimen de la autonomía departamental no había comenzado a andar todavía.

Se trata, por ello, de configuraciones orgánicas provisionales, algunas de las cuales podrían consolidarse en el futuro; pero otras inevitablemente se verán forzadas a introducir cambios, según se analizará más adelante.

Debería acotarse aquí que, ni siquiera hoy, la autonomía ha terminado de entrar en vigencia plena. Solo hay 3 Autonomías Indígena Originario Campesinas (AIOC) funcionando orgánicamente. En ese marco, nos aproximaremos a la representación política en el nivel departamental prestando atención al marco jurídico del tema y a la composición actual de las instancias deliberativas departamentales. Con base en ambos componentes, por último, se identificarán algunas líneas prospectivas.

En esta materia es el artículo 278 de la Constitución el que sienta las bases normativas del sistema, o mejor, de los sistemas de representación política departamental. Según esta cláusula constitucional: "La Ley determinará los criterios generales para la elección de asambleístas" de base poblacional, territorial y cultural o indígena, todos sometidos a la regla de paridad y alternancia de género. Plantado este pilar, la *Norma Máxima* fija otro

fundamento cuando encomienda a los estatutos autonómicos la tarea de definir la aplicación de esos “criterios generales” conforme a las condiciones concretas de cada departamento.

Poco más de un año después, en junio de 2010, se promulgó la Ley N° 026 de Régimen Electoral, que abrogó las reglas transitorias anteriores. Consecuentemente, la Ley de la que habla el art. 278 de la CPE es este último instrumento jurídico, cuya misión, conviene enfatizar otra vez, no va más allá de establecer los “criterios generales para la elección de los assembleístas departamentales”. A continuación, se ve en qué términos cumple esa misión la Ley 026:

Artículo 66. (ASIGNACIÓN DE ESCAÑOS)

I. En cada Departamento se asignarán escaños territoriales o uninominales y las y los Assembleístas Departamentales territoriales o uninominales correspondientes se elegirán por el sistema de mayoría simple.

II. Se elegirán además Assembleístas Departamentales de las naciones y pueblos indígena originario campesinos minoritarios que residan en estos Departamentos, mediante normas y procedimientos propios.

III. En cada Departamento se asignarán escaños plurinominales, entre las organizaciones políticas que alcancen al menos el tres por ciento (3%) de los votos válidos emitidos a nivel departamental, a través del sistema proporcional, de la siguiente manera:

a) Los votos acumulativos obtenidos para Assembleístas Departamentales en cada Departamento y por cada organización política, se dividirán sucesivamente entre los divisores naturales 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, etcétera, en forma correlativa, continua y obligada.

b) Los cocientes obtenidos en las operaciones se ordenarán de mayor a menor hasta el número de los escaños a cubrir, para establecer el número proporcional de Assembleístas Departamentales por población o plurinominales, correspondiente a las organizaciones políticas en cada Departamento²⁰.

²⁰ Ley N° 026 de Régimen Electoral, de 30 de junio de 2010.

Lo primero que llama la atención de este texto son las confusiones entre lo territorial y lo uninominal, por un lado, y entre lo poblacional y lo plurinominal, por otro, conceptos que no son sinónimos.

Otro elemento del texto que merece destacarse es el hecho de que no define la cantidad de miembros de las asambleas departamentales; decisión correcta, porque ese número está íntimamente relacionado no sólo con la base poblacional de cada unidad político administrativa intermedia, sino también con su configuración territorial y otros factores, es decir, con las condiciones concretas de cada departamento.

Así, mientras se encuentre vigente el texto actual del artículo 66 de la Ley 026, serán las asambleas departamentales las que definan su propia composición a través del Estatuto de Autonomía Departamental o, en caso de ausencia de éste, mediante una ley electoral. Serán los propios asambleístas quienes dimensionarán, entre 2013 y 2014, el tamaño de la instancia legislativa, aunque sometidos a una rigidez: la existencia de solo un asambleísta por cada circunscripción territorial, sea que se trate de las provincias, los municipios u otras unidades. Habrá que ver, por ello, si el exceso deslizado en la Ley 026 se traduce en conflictos competenciales y en controversias políticas.

El cuadro 7 muestra la cantidad de asambleístas territoriales, poblacionales e indígenas que integran las asambleas departamentales elegidas en abril de 2010:

Cuadro 7
Bolivia: Asambleístas Departamentales (En número)

Departamento	Asambleístas territorial y criterio de elección	Asambleístas población y criterio de elección	Asambleístas indígenas	Total
Santa Cruz	15 (1 por provincia)	8 (asignados según CNPV)	5 (1 cada PIOC)	28
La Paz	20 (1 por provincia)	20 (electos en circunscripción departamental)	5 (1 cada PIOC, pero existen 6)	45
Cochabamba	16 (1 por provincia)	16 (electos en circunscripción departamental)	2 (1 cada PIOC)	34
Potosí	16 (1 por provincia)	16 (electos en circunscripción departamental)	—	32
Chuquisaca	10 (1 por provincia)	9 (electos en circunscripción departamental)	2 (Guaraníes)	21

Departamento	Asambleístas territorio y criterio de elección	Asambleístas población y criterio de elección	Asambleístas indígenas	Total
Tarija	12 (2 por provincia)	15 (electos en circunscripción provincial)	3 (1 cada PIOC)	30
Oruro	16 (1 por provincia)	16 (electos en circunscripción departamental)	1 (Chipaya)	33
Beni	24 (3 por provincia)	—	4 (2 indígena y 2 campesinos; existen 18)	28
Pando	15 (1 por municipio)	—	1 (existen 5 PIOC)	16

Fuente: elaboración propia con base en Ley 026 (arts. 66 y 67).

NOTA.- PIOC = Pueblo Indígena Originario Campesino

Con todo ello, la actual distribución de escaños, deberá ser reconfigurada con base en los criterios antes señalados. El censo es fundamental, tanto para los escaños nacionales como para los departamentales. Los concejales municipales tienen una distribución por población preestablecida que no considera las modificaciones de población, más que en el hecho de que si se trata de un municipio con menos de 20.000 habitantes tiene 5 concejales, de 20.000 a 50.000 habitantes tiene 7 concejales y más de 50.000 habitantes tiene 11 concejales.

8. ¿Cuáles son los usos de los resultados del Censo 2022 en el Pacto Fiscal?

El Censo 2022 será clave para el Pacto Fiscal (de aquí en adelante PF), el que está paralizado desde el 2018. Para empezar, el PF es un acuerdo sociopolítico básico que legitima el papel del Estado y el ámbito y alcance de las responsabilidades en la esfera económica y social. El Pacto Fiscal va más allá de la simple distribución de la cantidad de recursos fiscales que genera un Estado entre sus habitantes.

¿Cuáles son los Principios del PF?

- Consolidación del ajuste fiscal.
- Mayor productividad del gasto público.
- Transparencia del gasto público.
- Resguardar la equidad.
- Fortalecimiento de la institucionalidad democrática.

¿Qué avanzó el PF?

La Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia (FAM), en el Dialogo Nacional del 2008, en Cochabamba, propuso que la disposición transitoria séptima de la Ley Marco de Autonomías (LMA)²¹, incluya el tema del PF y que el Servicio Estatal de Autonomías (SEA) elabore propuesta técnica, en un plazo no mayor a seis meses después de los resultados del Censo 2012. El Consejo Nacional de Autonomías debiera recibir esta propuesta y desarrollar un proceso de concertación nacional y regional como paso previo a cualquier tratamiento legislativo.

Hay propuestas aisladas de gobiernos departamentales, tales como los de Santa Cruz y La Paz, así como propuestas de ONG (Fundación Jubileo) y entidades de representación (Naciones Unidas).

¿Qué retrocesos ha sufrido el PF?

- Se ha aprobado la Ley de Clasificación de Impuestos²², que representa una camisa de fuerza en relación a la asignación de potestades tributarias a los diferentes niveles de gobierno.
- Existen propuestas del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, en estudio:
 - Transferencia a los Gobiernos Departamentales de:
 - ✓ Impuesto a la Transmisión Gratuita de Bienes (ITGB): este impuesto se ha transferido a los GAD, como una especie de quiebre en una eventual alianza entre GAD y GAM para el PF.
 - ✓ Impuesto a la Renta Presunta de las Personas.
 - ✓ Impuesto a la Transferencia de Vehículos.
 - ✓ Impuesto a los Inmuebles Rurales.
 - ✓ Algunos Impuestos al Consumo Específico (ICE).
- No se consideran opciones de:
 - Coparticipación del Gravamen Aduanero Consolidado (GCA) con Gobiernos Municipales de frontera.

21 Ley N° 031, Marco de Autonomías y Descentralización "Andrés Bólvarez", de 19 de julio de 2010.

22 Ley N° 154 de clasificación y definición de impuestos y de regulación para la creación y/o modificación de impuestos de dominio de los Gobiernos Autónomos, de 14 de julio de 2011.

- Establecer previamente el costo de las competencias transferidas.
- Estudiar los Regímenes Simplificado y Especial y transferirlos a los niveles autonómicos subnacionales.
- Aplicación de sobretasas sobre el IVA.

Para enero de 2014, según la LMA, el ejecutivo nacional debería haber presentado la propuesta. Esto se ha retrasado al 2018.

En enero de 2015, se dio una primera reunión del Consejo Nacional de Autonomías; en 2018, se volvieron a reunir; y de ahí no hubo más reuniones. Existieron un par de reuniones, sin el Consejo de Autonomías completo, de carácter informativo y de revisión de lo propuesto por el SEA.

La ruta crítica recién empieza ese momento, es decir, el momento en que el Consejo de Autonomías apruebe la propuesta técnica del SEA. Lo que no ha sucedido oficialmente.

Estos procesos son muy sensibles. Se puede decir que hay varios GAD y GAM, especialmente los de oposición al gobierno nacional, que son reacios a aceptar propuestas del SEA, sin una discusión más amplia.

Los acuerdos entre los actores toman tiempo. Y con estos retrasos, esto es más crítico aún.

No existe un calendario o tiempos pre-establecidos.

Las propuestas sobre el Pacto Fiscal que se pueden recoger son:

- Fundación Jubileo: Pacto participativo
- Autonomía Fiscal: exministro de Autonomías, Lic. Hugo Siles.
- Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario – CEDLA: Tocar la Reforma Tributaria.
- Konrad Adenaer Stiftung – KAS: Metodología de Pacto Fiscal.
- Rubén Costas: 50% de Ingresos Tributarios Gobiernos Central y 50% de Ingresos Tributarios para las ETAs.
- Luis Revilla: Revisar la asignación de competencias, quién hace qué.

La propuesta técnica del SEA²³, presentada el 2018, incluye:

- La primera es la etapa preparatoria que tiene que ver con la instalación del Consejo Nacional de Autonomías, la reglamentación interna, la logística y el funcionamiento de una secretaría entre otros.
- La segunda fase trata de la socialización de la propuesta técnica metodológica.
- La tercera etapa prioriza la agenda que se proyectará en la discusión sobre el PF.
- En la cuarta etapa se efectuará un análisis de la administración y la mejora del gasto y la inversión entre todos los involucrados.
- La quinta etapa tiene que ver con el análisis de las fuentes de los recursos para desarrollar un debate y una conciliación; y se analizará la realidad sobre la asignación de competencias y de las fuentes de los recursos.

En la reunión del Consejo Nacional de Autonomías del 2018 se entregó:

- La información a los miembros del Consejo para que conozcan a cabalidad la propuesta del SEA y su alcance.
- Borrador de reglamento que básicamente es una guía de procedimientos parlamentarios deliberativos, muy sencilla y simple, pero que permitirá la organización para disposiciones de convocatoria o para la entrega de documentos y las funciones de cada uno de los miembros del Consejo.

¿Qué falta para que el Pacto Fiscal se realice? Voluntad política y datos que sean legitimados y aceptados por todos los actores.

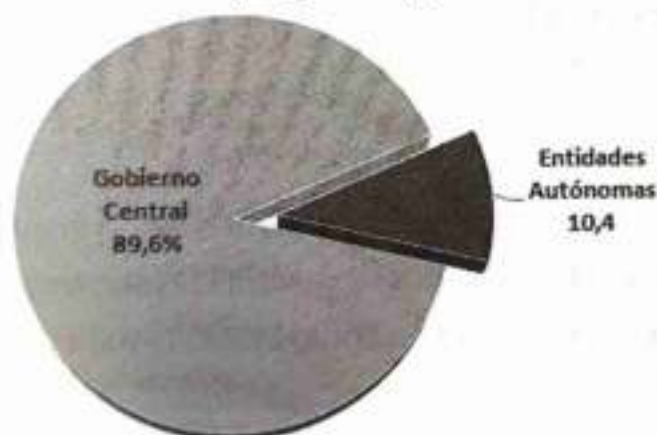
En la anterior *Ruta al Censo*, se trabajaron propuestas que surgieron de Santa Cruz, especialmente, que vale la pena recordar.

- La UAGRM consideraba que el censo 2012, es muy importante para la consolidación de la autonomía y el establecimiento de un futuro PF.

²³ Se trata de un documento del SEA que ha sufrido ajustes, modificaciones y no se cuenta aún con una versión oficialmente final.

- El Censo, decían, permitirá focalizar la inversión social del Estado, y establecer estrategias, cuyo fin último debe ser mejorar la calidad de vida del ciudadano.
- Mucha información disponible tiene como base el Censo 2001. En dos décadas han cambiado muchas cosas.
- Por ejemplo, el Sexto Informe de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) recurre a datos del Censo 2001 y el primero de los ODS al Censo 2012.
- Para ello es importante analizar cuál es la situación de las finanzas públicas, considerando que estamos frente a una política centralizadora de las decisiones y de los recursos económicos.
- Luego, presentaban datos de finanzas públicas, transferencias intergubernamentales al 2012, y gasto público. El gráfico 8 es muy significativo al respecto: hoy, 2021, se estima que esta distribución es 80% para el gobierno central y 20% para Entidades Territoriales Autónomas (ETA).

Gráfico 8
Bolivia: distribución del presupuesto público 2012
(En porcentaje)



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas

- Realizan un recuento de los avances en descentralización fiscal financiera, que incluyen los datos poblacionales, como la coparticipación tributaria de la Participación Popular a los GAM, el IDH a los GAD y GAM, entre otros.

- Revisan datos de pobreza, que también se relacionan con datos poblacionales.
- Concluyen, señalando que los datos económicos sociales del Censo nos permitirán conocer la situación real del país y con base a ello se debe asignar el presupuesto, buscando establecer las prioridades, cuyo fin último debe ser reducir las necesidades básicas insatisfechas de la gente.
- El Censo es una herramienta destinada a reorientar recursos para programas públicos.
- Sería un grave error si el Gobierno opta por centralizar las decisiones de políticas públicas omitiendo el aporte de las ETA.

Este recuento del pasado ejercicio de la *Ruta del Censo*, muestra la gran esperanza y expectativa que el Censo 2022 genera, especialmente en departamentos del país, que requieren recursos y cuentan con que el Censo les dará datos para argumentar sobre sus necesidades.

9. Conclusiones

Hay quienes sostienen que el Censo 2012 fue un fracaso²⁴. ¿Por qué?

- La cartografía no se actualizó y sólo se hizo un ajuste en gabinete y no en base a un trabajo extensivo de campo.
- La cartografía incompleta impidió disponer del número adecuado de boletas.
- Una actualización cartográfica se realiza en tres o cuatro años.
- Carencia de una cartografía oficial y conflictos limítrofes.
- Los conflictos limítrofes tendrán como efecto la imprecisión en el número de habitantes por municipio.
- Viviendas se incrementaron, pero no la población.

Pereira (2014) señala que:

Un adecuado proceso de actualización cartográfica reclama tres etapas: fotografías aéreas, imágenes satelitales y trabajo de campo. La

²⁴ Por ejemplo Pereira (2014).

cartografía para el CNPV 2012 fue principalmente de gabinete. Se nutrió principalmente de imágenes satelitales y mapas de referencia digitales provenientes de la cartografía del 2001 y se complementó esta información con imágenes del Google Earth, con licencias adquiridas. No se hizo un trabajo de campo que exhaustivamente verificara la existencia de comunidades, viviendas y hogares. Al no haber realizado un relevamiento de la totalidad de las viviendas y hogares, no se pudo determinar con precisión el número de boletas censales necesarias para el operativo. Por lo tanto, la inadecuación de imágenes (fuentes secundarias) con la realidad (fuente primaria) trajo como efecto varios errores de cobertura [p. 198].

Por otro lado, este autor sostiene que la cartografía incompleta impidió disponer del número de boletas censales. Al respecto, Pereira (2014) da un ejemplo:

Sólo para mencionar como ejemplo lo que sucedió en La Paz: en Ayata (provincia Muñecas) sólo llegaron 12 boletas, cuando la población estimada era de 310 personas; en Caranavi faltaron cerca de 2.000 boletas, ya que tres colonias no fueron actualizadas. El mismo caso de falta de boletas ocurrió en Mecapaca, San Pedro de Tiquina, Teoponte, Mapiri, Jichupata y Patacamaya. Es más, como se reportó, la mala previsión del número adecuado de boletas hizo que el censo se extendiera en algunas ciudades hasta el día siguiente [p. 198].

Pereira insiste en que la cartografía fue improvisada. Cuando faltaban 8 meses y 17 días, un 4 de marzo del año 2011, Ramiro Guerra, ex Director del INE, declaró que Beni, Pando y algo en El Alto era lo único avanzado para el nuevo censo (Pereira, 2014). Según el autor, el Instituto Geográfico Militar (IGM) señaló que una adecuada actualización cartográfica se realiza en tres o cuatro años. La cartografía inconclusa e improvisada trajo como efecto la omisión de la población en lugares, viviendas y hogares no tomados en cuenta. Pereira (2014) explica que:

La no coordinación entre instituciones del Estado que inciden en el trabajo de mapas nacionales y la débil institucionalidad del Ministerio de Autonomías impidió disponer de una cartografía oficial para el censo. En efecto, las demarcaciones municipales no coinciden según las diversas fuentes cartográficas. Por ejemplo, algunas demarcaciones del INE no se adecuan a las que tienen los Municipios; las del INRA no coinciden con las del IGM, por poner otro ejemplo. Y es obvio que si

no hay una delimitación exacta no habrá comparabilidad intercensal y tampoco se obtendrá con precisión el número de habitantes.

Sólo para poner como ejemplo el caso de La Paz, estos fueron los problemas encontrados: en Achocalla 50 urbanizaciones no fueron visibilizadas y ello implica la pérdida de aproximadamente 30.000 habitantes; en Tacacoma (Larecaja) y Aucapata (Muñecas), el INE asignó 14 comunidades a Aucapata, en desmedro de Tacacoma. Lo mismo en Achocalla: las boletas de Isla Verde fueron llevadas a este municipio. En el caso de Jupapina, sus boletas fueron entregadas a Mecapaca. Similar problemática se presentó con La Paz y Palca y El Alto.

(...) Después del censo fallido del 2012 y de la presentación de sus resultados oficiales, la planificación del desarrollo en Bolivia debió realizarse “a ojo de buen cubero”, es decir, sin ningún rigor, sin exactitud, sin precisión.

Así mismo, los trabajos de investigación sobre encuestas nacionales que tengan como base muestral la cartografía incompleta descansarán en un marco de dudosa confiabilidad.

En suma, los más de 20 millones de dólares que todos los bolivianos hemos pagado al Banco Mundial, representan una forma de dilapidación de recursos en un país que tiene cuantiosas necesidades.

Es curioso cómo el gobierno, no obstante haber aceptado las incongruencias del Censo 2012, cerró el debate, de ese modo, los bolivianos estamos obligados a acatar los datos de este censo fallido.

Nunca sabremos el grado de la omisión censal y menos la calidad de las respuestas dadas por la población, porque entre otros defectos se improvisó la capacitación a los empadronadores. En realidad, todo el censo fue improvisado.

La remisión tan tardía de la base de datos censal obedeció probablemente a las constantes pruebas de consistencia para que los datos guarden cierta armonía entre los niveles desagregados con las escalas intermedias y mayores [pp.199-200].

Por todo ello, este Censo 2022 debe empezar, lo más pronto posible, con la corrección de los problemas antes anotados. Sólo así tendremos un Censo 2022, que produzca información útil para el desarrollo, la planificación, la asignación de recursos públicos a los gobiernos subnacionales autónomos, el Pacto Fiscal, la redistribución de escaños y las mediciones de pobreza y otros indicadores claves.

Bibliografía

ARRIAGADA, Camilo

- 2011 *Evaluación de la experiencia censal reciente sobre vivienda y hogar*. (Serie Población y Desarrollo N° 101). Naciones Unidas. Disponible en <https://bit.ly/3b9FuYV>

BÖRHT, Carlos

- 2013 *El Censo Nacional de Población y el sistema de representación política en los niveles nacional y departamental. Un estudio introductorio*. En Börth, C. y E. Leaño (Eds.), *El Censo y su espejo* (pp. 9-46). Friedrich Ebert Stiftung-Bolivia - FES.

ARZE, Carlos

- 2020 *Crisis Sanitaria, Economía y Políticas Públicas*. (Boletín de Seguimiento a Políticas Públicas, Control Ciudadano N° 34, Abril 2020). Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario – CEDLA. Disponible en <https://bit.ly/3Ei1Gwu>

CEPAL (Comisión Económica para América Latina)

- 2021 *Panorama Social de América Latina 2020*. Naciones Unidas.

GALINDO, Mario

- 2018 *Descriptores del Estado Plurinacional*. CEBEM.

INE (Instituto Nacional de Estadística)

- 2016a *Censo Nacional de Población y Vivienda 2012. Características de la Población*. INE.
- 2016b *Censo Nacional de Población y Vivienda 2012. Características de la Vivienda*. INE.
- 2016c *Censo Nacional de Población y Vivienda 2012. Indicadores Censales*. INE.
- 2016d *Censo Nacional de Población y Vivienda 2012. Bases de datos*. INE.
- 2014 *67,3% de la población del país habita en áreas urbanas y 32,7% en áreas rurales*. Nota de prensa. Nota de prensa. Recuperado de <https://bit.ly/3o3avn9>

MINISTERIO DE AUTONOMÍAS

- 2015 *Ley de Unidades Territoriales*.

NACIONES UNIDAS

- 2010 *Principios y recomendaciones para los censos de población y habitación. Revisión 2.* (Informes Estadísticos Serie M No. 67/Rev.2). Naciones Unidas. Disponible en <https://bit.ly/3mieblA>

PEREIRA, René

- 2014 El censo fue un fracaso. *Temas Sociales*, 35: 183-200.

SEN, Amartya

- 1999 *Desarrollo y Libertad*. Editorial Planeta S.A.

STREETEN, Paul

- 2000 Looking Ahead: Areas of future research in human development. *Journal of Human Development*, 1(1): 25-48.

TAPIA, Luis y CHÁVEZ, Marxa

- 2020 *Producción y reproducción de desigualdades. Organización social y poder político*. Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario – CEDLA.

TORANZO, Carlos

- 2006 *Rostros de la democracia: una mirada mestiza*. FES-ILDIS, Plural editores.

La Tasa Global de Fecundidad en el crecimiento poblacional: análisis del caso boliviano

Marco Aurelio Velasco Olivarez¹

Resumen

El artículo trata acerca de la importancia de la Tasa Global de Fecundidad (TGF), y su baja tendencial progresiva de los últimos años, en relación a otros indicadores sociales y cómo éste afecta —o afectaría— en el comportamiento de la dinámica poblacional de los países y de Bolivia en particular. Se reflexiona acerca del uso de este indicador, en el caso boliviano, podría ratificarse en el Censo 2022, así como sus efectos previsibles en la formulación de políticas públicas estatales en el futuro (como el Pacto Fiscal). Asimismo, se presenta las particularidades específicas de la TGF según los departamentos y regiones que existen en el país.

Palabras clave: dinámica poblacional, políticas públicas, tasa de fecundidad.

¹ Marco Aurelio Velasco Olivarez, es politólogo de profesión, Magister en Gestión pública y descentralización, candidato a Doctor en Gestión del Desarrollo y políticas públicas, ha sido director y gerente de varias instituciones públicas, privadas y académicas del país, consultor de agencias de cooperación como el PNUD, ABCID, GyZ, Misereor entre otras. Experto en diseño, formulación y ejecución de planes, programas y proyectos de desarrollo, gestión de financiamiento, planificación estratégica y operativa. Asimismo cuenta con varios textos publicados sobre las temáticas indicadas. Actualmente es docente de la UMSA y promotor de iniciativas de la participación ciudadana en Bolivia. E-mail: olvema@hotmail.com

1. Introducción

Tal como anunciara el gobierno boliviano, está previsto, para el año 2022, el Censo Nacional de Población y Vivienda (Censo 2022, de aquí en adelante, el Censo), aproximadamente once años después del último, que se realizó en 2011. Se han dado varias proyecciones por parte de organismos internacionales e instituciones públicas, como el INE, en relación al crecimiento —o decrecimiento— de la población, a nivel nacional, departamental o municipal. Dichas proyecciones tendrán que contrastar con los datos del Censo 2022, éstos a su vez deben tener efectos vinculantes con la formulación y aplicación de políticas públicas, sea en temas sociales, tales como: construcción y equipamiento de hospitales de segundo o tercer nivel; centros de salud en comunidades distantes; ampliación del número de aulas en la escuela primaria, donde la población infantil está aumentando o disminuyendo; los efectos migratorios; niveles de profesionalización; empleo, entre otros.

Otro de los temas considerados más sensibles, como efecto del Censo, será la posible nueva redistribución de escaños a nivel de la Cámara de Diputados en la Asamblea Legislativa Plurinacional (ALP) y su relación con las representaciones de los departamentos.

Los resultados del Censo arrojarán una suma compleja de indicadores sociales como la Tasa de Analfabetismo y Tasa de Asistencia Escolar, para el caso de educación, Porcentaje por Lugar de Atención al Parto, las Infecciones Respiratorias Agudas (IRA) o Enfermedades Diarreicas Agudas (EDA), para el caso de salud. Lo cierto es, sin embargo, que habrá otros indicadores para tener un espectro general para las posibles políticas públicas futuras, particularmente en lo que podemos definir como indicadores propios del “triángulo de la dinámica poblacional”, que son los nacimientos, muertes y desplazamientos, que traducidos en indicadores son: fecundidad, mortalidad y migración. Estos indicadores nos determinan el tamaño, crecimiento, estructura y distribución espacial de una determinada sociedad y territorio, y por supuesto sus proyecciones. Desagregando estos indicadores, quedarían así:

- **Tamaño de la población:** población total, incremento absoluto, incremento anual incremento porcentual y población por grupos funcionales de edad.

- **Crecimiento de la población:** tasa promedio anual de crecimiento, crecimiento por grupos funcionales, tasa de crecimiento por área (urbana y rural), tiempo de duplicación de la población y estimación de la población a corto plazo.
- **Estructura de la población:** pirámide de la población, índice de masculinidad y razón de dependencia.
- **Distribución geográfica de la población:** porcentaje de la población (urbana y rural) y densidad poblacional.

Existen también indicadores que se denominan estratégicos poblacionales que son: Tasa de Fecundidad General, Tasa Global de Fecundidad (TGF), Tasa de Mortalidad Infantil y Tasa Neta de Migración. De estas cuatro últimas variables, tomaremos para efectos de este artículo, lo que se considerara indicador "vector" —y para efectos metodológicos, considerado como la variable independiente de estudio—, respecto a las demás. ¿Qué es la Tasa Global de Fecundidad (TGF)?², podemos definirla de la siguiente manera: La Tasa Global de Fecundidad (TGF), es el promedio de niños(as) que nacerían vivos durante la vida reproductiva de una mujer (grupo de mujeres), si todos sus años de reproducción transcurrieran conforme a las tasas de fecundidad por edad de un año determinado. Es decir, el número promedio de hijos que tendría cada mujer.

La TGF se interpreta como el número de hijos que en promedio tendría cada mujer entre los 15 y 49 años.

Ello está muy ligado a que la tasa de reemplazo generacional se sitúa por encima de los dos hijos por mujer (2.1 para ser exactos), en una sociedad dada. Obviamente existen otros indicadores conexos, como por ejemplo: nacen ligeramente menos niñas que niños, y algunas mueren antes de llegar a la edad fértil; o que la tasa de reemplazo en los países desarrollados no llega a 2,1. Esto no será propiamente tema de análisis ahora.

2. El cálculo se realiza con el método P/F propuesto por William Brass para estimar la fecundidad en ajustar el patrón de la fecundidad por edades. El método fue desarrollado para corregir las dificultades que presenta la información censal al estimar las tasas de fecundidad (F) mediante estimaciones directas.

La fórmula para establecer la Tasa Global de Fecundidad es:

$$TGF = 5 \cdot x \sum_{x=15}^{45} f(x,5)$$

TGF = Tasa Global de Fecundidad

5 = Constante equivalente al tamaño del intervalo de los grupos quinquenales de edad

$\sum_{x=15}^{45} f(x,5)$ = Suma de las tasas específicas por edad

2. Análisis de la Tasa Global de Fecundidad en el mundo

De acuerdo a las proyecciones establecidas por Naciones Unidas, la TGF a nivel global será de 2,1 hijos por mujer hasta el 2050, en lo que progresivamente tendrá una baja tendencial a 2 hijos por mujer después de ese año. Ello sería una media "razonable" para mantener la estabilidad poblacional.

Por supuesto, que esta es una proyección general y no considera muchos factores diferenciadores determinantes en relación a cada uno de los 188 países, las macroregiones, microrregiones geográficas o territorios de ultramar. Muchos países africanos, asiáticos y latinoamericanos están actualmente muy por encima de 2,1 hijos por mujer, que es la tasa de reemplazo generacional; mientras que, en los países desarrollados o industrializados la TGF no superará los 1,5 hijos por mujer.

Es decir, poblacionalmente hablando, mientras algunos países del primer mundo seguirán hacia la estabilidad o disminución poblacional, en el corto plazo, otros países del tercer mundo seguirán creciendo exponencialmente, particularmente en las zonas del planeta con los indicadores de pobreza más bajos, como el IDH³. Se calcula que entre 2.300 a 2.500 aumentaran la población en estos países, En varios de estos países la TGF será de 4 a 5 hijos

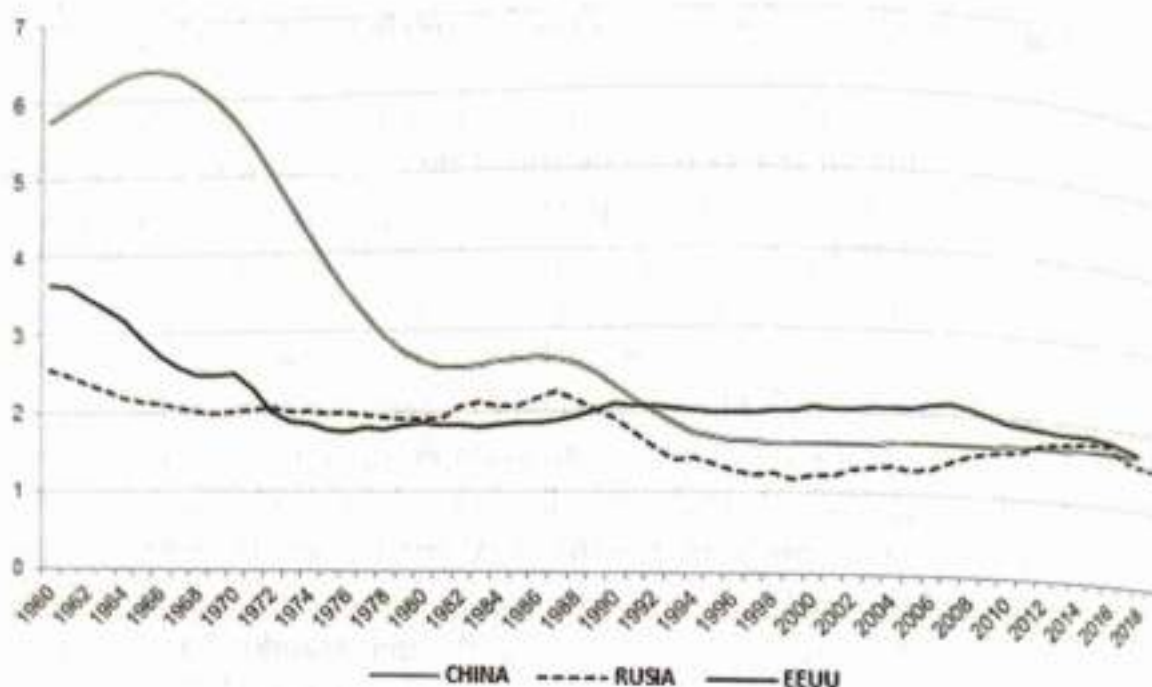
3 El Índice de Desarrollo Humano es un indicador elaborado por las Naciones Unidas para medir el desarrollo de un Estado. Analiza: i) salud (esperanza de vida al nacer), que se mide utilizando un valor mínimo de 20 años y un valor máximo de 83.57; educación, que se mide a través de los años de escolarización para adultos, y los años de escolarización previstos para niños y niñas en edad escolar; y el componente riqueza, que se mide a través del INB per cápita.

aún; sólo para poner un ejemplo, la República de Níger (África Occidental), mantendrá una tasa de 7,1 hijos por mujer, para el año 2023. La razón por la cual los países desarrollados necesitan una tasa de fecundidad de 2,1, es para garantizar su nivel de cambio generacional, como hemos indicado antes.

En el gráfico 1 podemos observar que la tasa de fecundidad de China continental se sitúa ya por debajo del nivel de reemplazo, desde los años 90. En ello, mucho tiene que ver la política del hijo único propiciada por el Estado chino en 1979 y como efecto indirecto de la revolución cultural de los años sesenta (en esa época las mujeres chinas, tenían un promedio de seis hijos). Su perspectiva actual es de 1,5 y se prevé que para el año 2050 la India superará a China⁴. El caso ruso también se ha acelerado también en los últimos años, particularmente en su zona europea más industrializada, que en el resto asiático. Actualmente Rusia se sitúa en el grupo de países "críticos", conjuntamente con España y Alemania, en la zona roja del reemplazo generacional del conjunto de países europeos. Los Estados Unidos, como el primer país industrializado del mundo, ha mantenido un patrón que podemos considerar "regular"; es muy probable que esté impulsado por el factor de migración externa, en particular de las oleadas de migrantes latinoamericanos en los últimos 30 años; en ese sentido, su TGF no le afectará significativamente en el siguiente decenio.

⁴ Es importante indicar que desde el año 2013 los líderes de la China están flexibilizando su política del hijo único permitiendo 2 o incluso 3 hijos por familia, especialmente en sus zonas más industrializadas; sin embargo, datos recientes indican que, no obstante dicha flexibilización, las respuestas son escasas particularmente de las mujeres chinas.

Gráfico 1
China-Rusia-EEUU: Tasa de Fertilidad TGF, 1960-2018
(En porcentaje)

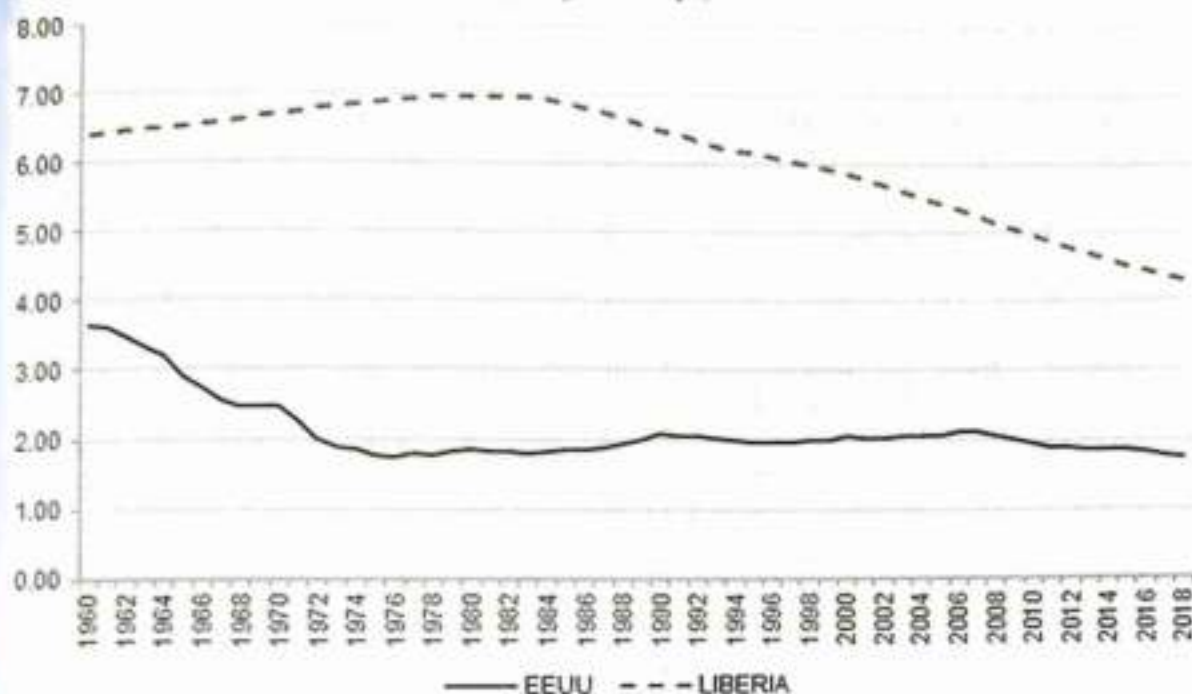


Fuente: Datosmacro.com 2021 (China - Rusia - EEUU).

Sin embargo, como ya se ha mencionado, existen diferencias abrumadoras entre los países. Por ejemplo, si se compara a Estados Unidos (EEUU) con Liberia⁵ (Gráfico 2), este último tiene una tasa de 4,2 hijos por mujer, y aun así existen otros países africanos que mantienen 5 hijos por mujer; en Níger es hasta de 7 hijos. En los próximos años la India, Nigeria, República Democrática de Congo, Pakistán, Tanzania, Estados Unidos, Uganda e Indonesia registrarán la mitad del crecimiento mundial hasta 2030, según el último informe anual sobre población mundial de Naciones Unidas (UNFPA, 2021). En 2050, 7 de los 20 países más poblados del mundo estarán en África. Actualmente los países con una mayor población son China (1,4 millones de habitantes) e India (1,3 millones de habitantes). La ONU estima que India superará a China en 2028.

⁵ Indicar que Liberia se constituyó como Estado soberano con los inmigrantes estadounidenses, después de su guerra de secesión en el siglo XIX

Gráfico 2
EEUU - Liberia: Tasa de Fertilidad TGF, 1960-2018
(En porcentaje)



Fuente: Datosmacro.com 2021 (EEUU); Knoema.com /2021 (Liberia).

En el primer mundo la TGF ha caído a niveles alarmantes, la mayoría en Europa central y oriental están por debajo del nivel de reemplazo poblacional, y los tiempos, en lo que se ha dado ello, han sido relativamente rápidos —35 años para ser exactos. Pero este hecho no es exclusivo de este continente, en otros países la tendencia se está generalizando (Cuadro 1); en Corea y en Australia ya es problema de agenda de política pública principal.

En Irán, con el apoyo del régimen islámico, la fecundidad ha disminuido más de un 70% desde principios de la década de 1980. (...) “Todavía no entendemos por qué la fecundidad ha retrocedido tan deprisa en tantas sociedades, culturas y religiones. Es sencillamente asombroso”, dice Hania Zlotnik⁶, ex directora de la División de Población de la ONU. (...) La ONU tiene previsto que la fecundidad mundial se sitúe en el nivel de reemplazo poblacional para 2030, para

6 Hania Zlotnik, directora de la División de Población de la ONU; ex Directora de la División de Población de las Naciones Unidas; graduada de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y doctora en Estadística y Demografía de la Universidad de Princeton. Además, es experta de proyecciones de población y directora asistente en la supervisión de los trabajos realizados sobre fecundidad, mortalidad y migración.

luego caer en un nivel abrupto. "La población en su conjunto está en vías de neutralizar la explosión demográfica, lo cual es bueno", dice Zlotnik⁷.

Cuadro 1

Países seleccionados: histórico de evolución del TGF, 1960 - 2018 (En porcentajes)

Año	China	Alemania	Zimbawe	Sudáfrica	Liberia	Rusia	EEUU
1960	5,76	2,37	7,16	6,04	6,41	2,54	3,65
1961	5,91	2,44	7,22	6,03	6,43	2,45	3,62
1962	6,06	2,53	7,27	6,01	6,45	2,36	3,46
1963	6,21	2,51	7,31	5,99	6,48	2,27	3,32
1964	6,32	2,53	7,35	5,96	6,50	2,18	3,19
1965	6,39	2,50	7,37	5,92	6,52	2,13	2,91
1966	6,38	2,51	7,39	5,88	6,55	2,10	2,72
1967	6,32	2,45	7,40	5,83	6,58	2,04	2,56
1968	6,18	2,36	7,41	5,78	6,62	1,99	2,46
1969	5,99	2,21	7,42	5,73	6,66	1,97	2,46
1970	5,73	2,03	7,42	5,67	6,70	2,01	2,48
1971	5,40	1,97	7,43	5,60	6,74	2,03	2,27
1972	5,04	1,74	7,43	5,53	6,78	2,04	2,01
1973	4,64	1,56	7,44	5,44	6,82	2,01	1,88
1974	4,24	1,53	7,44	5,35	6,85	2,00	1,84
1975	3,86	1,48	7,43	5,27	6,88	1,98	1,77
1976	3,51	1,51	7,39	5,19	6,91	1,97	1,74
1977	3,20	1,51	7,31	5,12	6,93	1,95	1,79
1978	2,94	1,50	7,20	5,06	6,95	1,92	1,76
1979	2,75	1,50	7,05	5,02	6,96	1,90	1,81
1980	2,61	1,56	6,87	4,98	6,97	1,90	1,84
1981	2,55	1,53	6,66	4,95	6,97	1,91	1,81
1982	2,54	1,51	6,45	4,91	6,96	2,04	1,83
1983	2,56	1,43	6,24	4,86	6,95	2,11	1,80
1984	2,61	1,39	6,03	4,79	6,92	2,06	1,81
1985	2,65	1,37	5,84	4,71	6,88	2,05	1,84
1986	2,67	1,41	5,64	4,59	6,82	2,15	1,84
1987	2,64	1,43	5,45	4,46	6,75	2,22	1,87
1988	2,58	1,46	5,25	4,31	6,67	2,12	1,93

7 National Geographic (2010, 28 de diciembre). ¿Qué pasará cuando superemos los 7.000 millones de habitantes en la Tierra? <https://bit.ly/3pVoy0U>

Año	China	Alemania	Zimbawe	Sudáfrica	Liberia	Rusia	EEUU
1989	2,46	1,42	5,06	4,14	6,59	2,01	2,01
1990	2,31	1,45	4,86	3,96	6,50	1,89	2,08
1991	2,14	1,33	4,68	3,78	6,42	1,73	2,06
1992	1,98	1,29	4,50	3,61	6,34	1,55	2,05
1993	1,84	1,28	4,35	3,44	6,27	1,39	2,02
1994	1,73	1,24	4,21	3,28	6,21	1,40	2,00
1995	1,66	1,25	4,09	3,14	6,16	1,34	1,98
1996	1,62	1,32	3,99	3,02	6,11	1,27	1,98
1997	1,61	1,37	3,91	2,92	6,06	1,22	1,97
1998	1,60	1,36	3,84	2,83	6,00	1,23	2,00
1999	1,60	1,36	3,79	2,75	5,94	1,16	2,01
2000	1,60	1,38	3,75	2,69	5,87	1,20	2,06
2001	1,60	1,35	3,73	2,65	5,79	1,22	2,03
2002	1,60	1,34	3,72	2,62	5,70	1,29	2,02
2003	1,60	1,34	3,73	2,61	5,61	1,32	2,05
2004	1,61	1,36	3,74	2,60	5,52	1,34	2,05
2005	1,61	1,34	3,78	2,60	5,43	1,29	2,06
2006	1,62	1,33	3,82	2,61	5,34	1,31	2,11
2007	1,62	1,37	3,87	2,61	5,25	1,42	2,12
2008	1,62	1,38	3,93	2,61	5,15	1,50	2,07
2009	1,62	1,36	3,99	2,61	5,06	1,54	2,00
2010	1,63	1,39	4,03	2,60	4,97	1,57	1,93
2011	1,63	1,39	4,06	2,58	4,88	1,58	1,89
2012	1,64	1,41	4,06	2,56	4,79	1,69	1,88
2013	1,65	1,42	4,03	2,54	4,71	1,71	1,86
2014	1,66	1,47	3,97	2,51	4,62	1,75	1,86
2015	1,67	1,50	3,90	2,48	4,54	1,78	1,84
2016	1,68	1,59	3,80	2,46	4,46	1,76	1,82
2017	1,68	1,57	3,71	2,43	4,39	1,62	1,77
2018	1,69	1,57	3,62	2,41	4,32	1,57	1,73

Fuente: Datosmacro.com.

En el Cuadro 1 podemos ratificar la forma dispar cómo evoluciona la TGF en los países. Mientras que en la China es de 1,69, en Alemania y Rusia será 1,57, éstas están por debajo de la tasa de reemplazo generacional (menos hijos y más ancianos), porque, en promedio, el número de hijos por mujer ha pasado de 1,6 a 1,4 y se queda por debajo del 2,1 necesario. En la otra

cara de la medalla está Zimbabwe con 3,62 y Liberia con 4,32; aunque con una baja significativa respecto a las décadas de 1960 y 70.

Poniendo en perspectiva global, el crecimiento de la población se ha ralentizado, en los últimos 30 años, difiriendo notablemente lo que en su momento había planteado el célebre Malthus de que la población iba a crecer de forma geométrica, en un desdoblamiento generacional periódico.

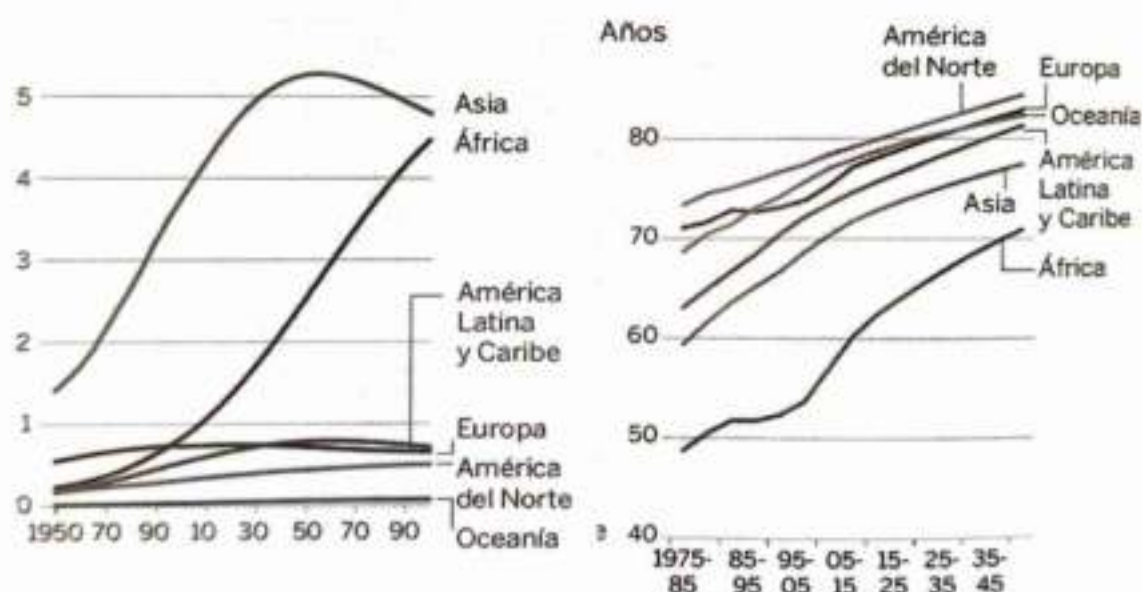
Mientras algunos países ven cómo aumenta su población y la esperanza de vida de sus habitantes, en otros el declive de la natalidad y la escasa tasa de reposición harán que la población disminuya aún más. "Esta desproporción se agrandará en 2030, cuando se prevé que en Europa vivan algo más de 700 millones y en los otros dos continentes algo más de 6.600 millones"⁸.

Gráfico 3

Regiones del mundo:

(a) Izq. Evolución de la población (*En miles de millones de habitantes*)

(b) Der. Esperanza de vida al nacer (*En años de vida*)



Fuente: D.Z., op. cit. [recorte] con datos de Naciones Unidas y El País.

La TGF se ve afectada por un fenómeno cada vez más determinante, que tiene que ver con la edad cada vez más tardía en que las mujeres —y en realidad

8 D.Z. (2019, 25 de abril). La población mundial superará los 8.500 millones en 2030. *El País*. <https://bit.ly/2ZMDuDB>

las parejas— deciden tener hijos. Los países difieren sustancialmente en el abordaje respecto a los resultados de su TGF. En algunos casos, la esterilización de las mujeres es uno de los métodos más utilizados en la India; en otros casos, la vía más expedita y económica es la esterilización de los varones, como en el caso de Bangladesh, con incentivos económicos. En el caso de España, la TGF era 2,80 hijos por mujer en 1976 y 1,15 en 1998:

(...) la edad media de la madre al tener su primer hijo subió desde los 24,9 hasta los 28,9 años; es decir, en menos de una generación, la maternidad se retrasó cuatro años...Desde entonces, esta edad ha seguido subiendo hasta los 30,6 años en 2014, este país es el que tiene una tasa de maternidad más tardía en Europa, mientras la tasa de fertilidad se ha recuperado hasta los 1,32 hijos por mujer, pero que continua como una de las más bajas del mundo, de manera similar esto está sucediendo también en muchos países de Asia y Latinoamérica, en Corea del Sur y en forma parecida en Japón, la tenencia de hijos en años tardíos, ya son casi similares a los de España y el resto de Europa⁹.

Esta caída de la TGF, en general, está influenciada, notablemente, por cinco factores clave como dicen los expertos de Naciones Unidas:

- El factor del agendamiento cada vez más decisivo de los derechos sexuales y reproductivos asociados a políticas de protección de mujeres y niños en la mayoría de los países como políticas de Estado, salvo excepciones de países de corte fundamentalista religioso, lo cierto es que la tendencia parece ser irreversible.
- La pérdida cada vez más acelerada del denominado “bono demográfico” que muchos países, particularmente del tercer mundo, le habían apostado en el mediano y largo plazo, que les permitiera apalancar su desarrollo
- La influencia directa en la asimetría de niños y adultos mayores; en otras palabras, que no haya suficientes niños para mantener el tamaño de la población. Esta tendencia, que es inversamente proporcional en las generacionales, está afectando problemáticas como los seguros de vejez.
- El factor migracional, entre países y al interior de ellos, es cada vez más dinámico y tiene consecuencias en temas de acceso a la ciudadanía y derechos humanos, y otros efectos secundarios en relación al número

⁹ Diamond (2007).

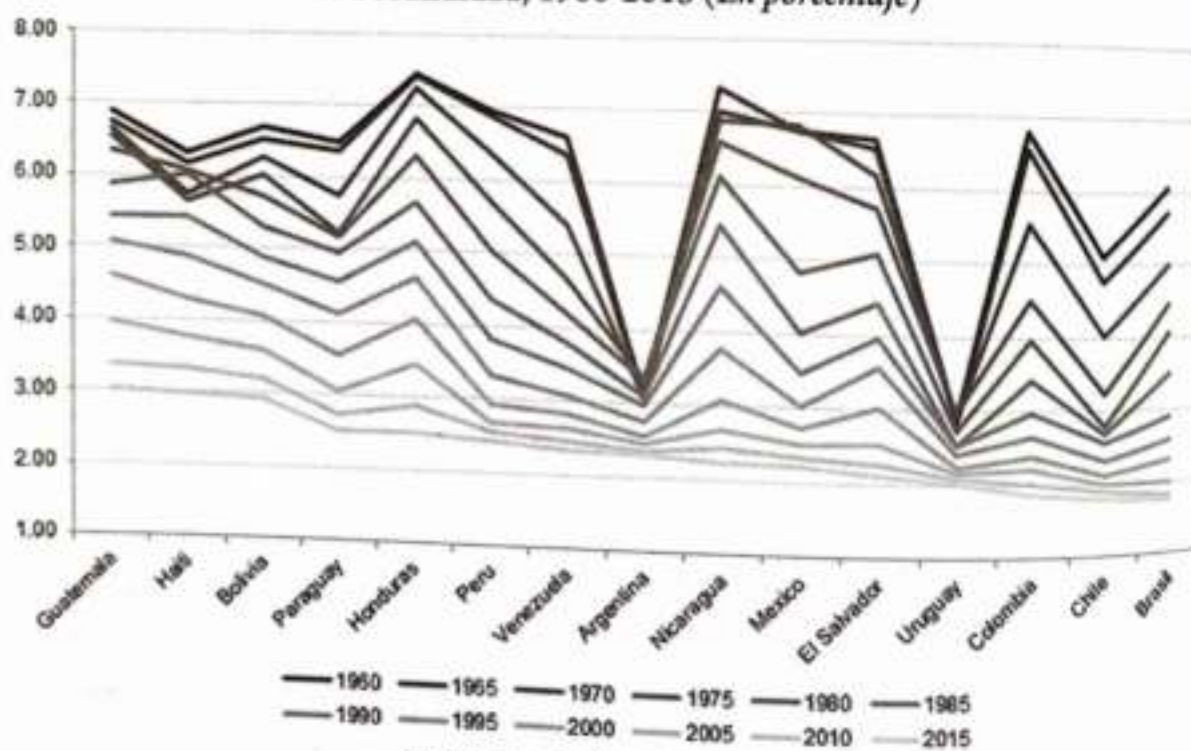
cada vez más creciente de refugiados, desplazados y/o desplazados climáticos, entre otros.

- Las prácticas cada vez más laicas de la población en varios países, donde sus constituciones así lo permiten, en algunos casos incluso en países que tienen una fuerte base teocrática.

3. La Tasa Global de Fecundidad en Latinoamérica

De acuerdo al gráfico 4, los países latinoamericanos están también con una baja significativa de su TGF. Salvo Honduras, Guatemala y Haití, el proceso parece ser inevitable. Las teorías, que en su momento indicaban que en las zonas tropicales —como es el caso de gran parte de Latinoamérica— la población tiene mayor número de hijos por mujer, ya han sido desechadas hace bastante tiempo.

Gráfico 4
Países latinoamericanos seleccionados: Tasa Global de Fecundidad, 1960-2015 (En porcentaje)



Fuente: Reporte Banco Mundial 2017.

Como se puede ver en el cuadro 2, la tendencia es inequívoca, considerando que hablamos del año 2015, es casi seguro que la inclinación se ha acelerado más en los últimos años.

Cuadro 2

Países latinoamericanos: Tasa Global de Fecundidad, 1960 – 2015 (En porcentaje)

	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015
Guatemala	6,90	6,74	6,64	6,54	6,34	5,87	5,44	5,09	4,60	3,97	3,38	3,03
Haití	6,32	6,18	5,76	5,64	6,06	6,03	5,43	4,89	4,30	3,76	3,33	2,97
Bolivia	6,70	6,52	6,28	6,03	5,72	5,30	4,89	4,50	4,06	3,60	3,20	2,92
Paraguay	6,50	6,36	5,74	5,22	5,17	4,97	4,55	4,11	3,55	3,04	2,73	2,51
Honduras	7,46	7,44	7,27	6,84	6,31	5,67	5,14	4,64	4,06	3,45	2,87	2,51
Perú	6,97	6,88	6,38	5,71	5,02	4,36	3,83	3,32	2,93	2,68	2,55	2,43
Venezuela	6,62	6,37	5,40	4,67	4,20	3,79	3,45	3,08	2,82	2,63	2,47	2,34
Argentina	3,11	3,06	3,07	3,32	3,33	3,09	2,99	2,76	2,56	2,45	2,37	2,31
Nicaragua	7,34	7,01	6,89	6,60	6,13	5,45	4,60	3,78	3,08	2,68	2,43	2,23
México	6,77	6,76	6,83	6,13	4,84	4,02	3,47	3,02	2,72	2,50	2,34	2,22
El Salvador	6,67	6,55	6,17	5,72	5,10	4,43	3,96	3,58	3,02	2,53	2,27	2,10
Uruguay	2,88	2,84	2,90	2,98	2,73	2,53	2,52	2,40	2,24	2,16	2,08	2,01
Colombia	6,81	6,57	5,55	4,52	3,97	3,42	2,99	2,66	2,39	2,20	2,01	1,87
Chile	5,10	4,75	4,02	3,22	2,78	2,67	2,55	2,31	2,11	1,98	1,88	1,79
Brasil	6,07	5,73	5,01	4,46	4,07	3,49	2,91	2,59	2,30	1,98	1,81	1,74

Fuente: Banco Mundial (2017).

Como indiqué arriba, 2,1 hijos por mujer es la tasa de reemplazo demográfico que separa una natalidad alta, de una natalidad baja. En América Latina, las conclusiones son claras, el promedio entre los diferentes países nos indica que la natalidad es tendencial a la baja: el índice es de 2,06 hijos por mujer, en la actualidad aparentemente no será sostenible que son necesarios para lograr la tasa de reemplazo en los próximos 10 años.

Ya existen varios países que se sitúan por debajo de esa tasa de reemplazo. Un ejemplo claro es el de Chile, que en la proyección del año 2016 ha llegado a 1,79 hijos por mujer; otro caso es el gigante brasileño, con 1,7. Luego, existe otro grupo de países que se sitúan por encima de la tasa de reemplazo: Nicaragua, República Dominicana, Chile, México, Colombia, Venezuela, Perú, Costa Rica, Argentina, El Salvador, Brasil y Uruguay —que suman el 85% de la población de la región— apuntan a tasas de fecundidad que oscilan entre 1,7 y 2,5 nacimientos por mujer.

Este panorama es totalmente disímil con los promedios de 6 hijos, en la década de los sesenta, en el siglo XX. Ningún país latinoamericano actualmente tiene esa tendencia. La tendencia indica que en el subcontinente latinoamericano se está produciendo una muy fuerte ralentización de crecimiento.

Así pues, los índices en Latinoamérica se van pareciendo cada vez más a los de los países más industrializados, donde desde hace tiempo existen marcadas tendencias en cuanto a natalidad: menos hijos por mujer y retraso en la edad de ser madre¹⁰.

(...) "en América Latina tenemos una natalidad baja" (...), advierte Esteban Caballero¹¹, [quien] apunta (...) al nivel de instrucción de la mujer, la situación de la mujer en el mercado de trabajo... "Hay factores sociales, económicos y culturales" [determinantes]. (...) Lo que sí parece cierto es que las mujeres latinoamericanas tienen cada vez más control sobre su propia reproducción. Además, las grandes diferencias que hace décadas se daban entre el número de hijos, según el grado de instrucción de la mujer, su nivel social y su procedencia (urbana o rural), se están reduciendo enormemente. "Esa convergencia es parte del proceso", explica Esteban Caballero. "Los programas de salud reproductiva generalmente empiezan a influir en los sectores más educados, en las clases medias y altas. La inclusión de grupos socioeconómicos más vulnerables se va haciendo posteriormente. Poco a poco, la cobertura va ampliándose y llegando a todos. En América Latina la natalidad se concentra en mujeres jóvenes, pero después dejan de tener hijos. Al mismo tiempo se dan comportamientos propios de las sociedades más industrializadas: se posterga la edad de tener hijos y se incrementa el número de mujeres que no los tiene"¹².

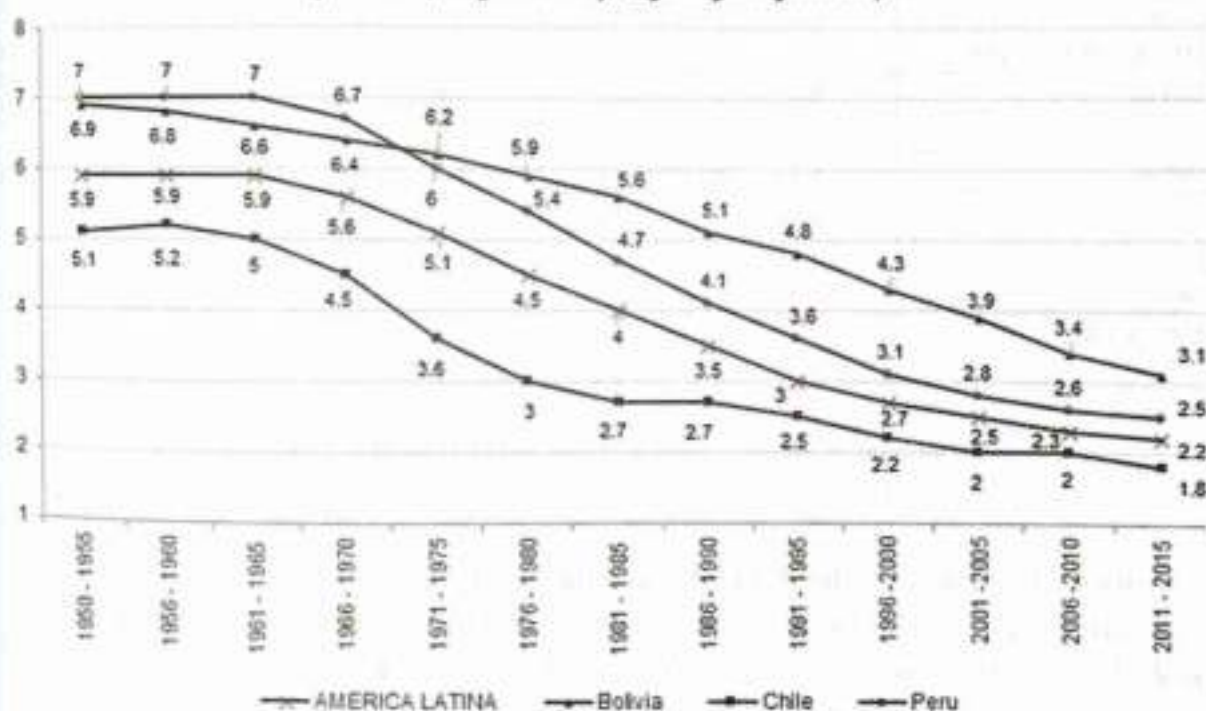
10 "De acuerdo con las recientes estimaciones de Naciones Unidas (Prospects, 2017), casi la mitad de la población mundial vive en países de baja fecundidad, 18 de éstos países se encuentran en América Latina y el Caribe. El descenso en el número de nacimientos es el principal factor que explica el decrecimiento demográfico, los cambios de la estructura por edades, el envejecimiento y la presión subsecuente en los sistemas de seguridad social" (Cabella y Nathan, 2018, p.3).

11 Esteban Caballero, director regional para América Latina del Fondo de Población UNFPA, de la ONU; cuenta con 36 años de experiencia profesional en el área del desarrollo, 21 de ellos con el Sistema de Naciones Unidas; Oficial de Planeación Estratégica en Serbia-Montenegro, para UNICEF; Oficial RBM y Especialista en Planeación Estratégica en la Sede de UNFPA; Asesor de Programas en la anterior División para América Latina y el Caribe, y posteriormente como Representante de UNFPA.

12 Santacécilia, M. (2018, 18 de octubre). Baja natalidad en América Latina: ¿debe cundir la alarma? *Deutsche Welle*. Disponible en <https://bit.ly/3q9kEld>

En lo que respecta a países con mirada hacia el Pacífico (Chile, Bolivia y Perú), que hasta la década de 1970 tuvieron cierta homogeneización en su comportamiento dinámico poblacional, en la actualidad están teniendo diferencias cada vez notorias (Gráfico 5). El caso chileno es el más sintomático, proyecciones hasta el 2015 lo situaban en 1,8 y proveyéndose que para el 2025 se situó en 1,5 muy por debajo de la tasa de reemplazo, y por debajo de la media latinoamericana. El caso peruano mantiene un nivel expectante, considerando que tiene una enorme concentración población urbana en los municipios de Lima y el Callao. Y el caso boliviano, que está por encima de la media que luego desagregaremos en la siguiente parte.

Gráfico 5
Bolivia, Chile, Perú: Tasa Global de Fecundidad, 1950
y 2015 (En porcentajes, por quinquenios)



Fuente: Celade Revisión, 2017.

4. La Tasa Global de Fecundidad en Bolivia

La TGF en Bolivia ha tenido cambios importantes en los últimos 25 años. No pudiendo abstraerse de la tendencia mundial y latinoamericana, respecto a la ralentización de su TGF, los resultados de los censos de 1976, 1992, 2001 y 2012, han verificado esa tendencia, como se puede observar en el cuadro 3.

Cuadro 3
Bolivia: Tasa Global de Fecundidad, por área y departamento,
1994 – 2016 (En porcentajes, en años seleccionados)

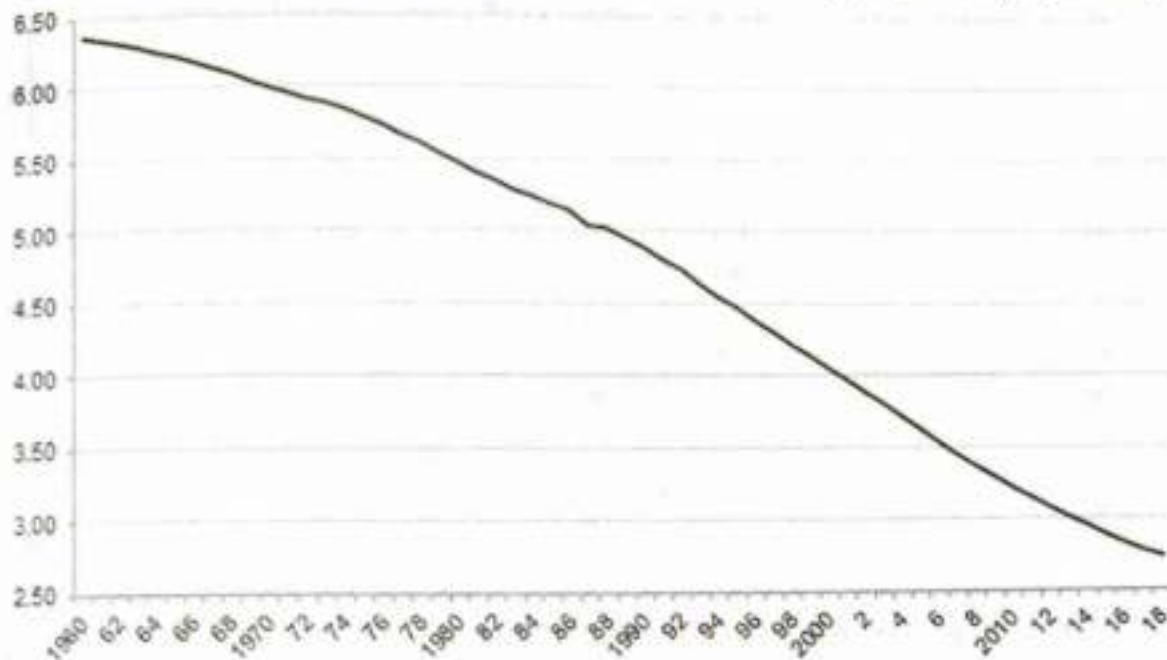
	1994	1998	2003	2008	2016
BOLIVIA	4.8	4.2	3.8	3.5	2.9
Urbana	3.8	3.3	3.1	2.8	2.5
Rural	6.3	6.4	5.5	4.9	3.8
DEPARTAMENTO					
La Paz	4,6	3,7	3,9	3,2	2,5
Oruro	4,3	3,8	3,6	3,6	3,0
Potosí	5,3	5,2	5,1	4,8	3,7
Chuquisaca	5,5	5,3	4,5	4,0	3,0
Cochabamba	4,9	4,2	3,8	3,6	2,9
Tarija	4,7	3,8	3,1	2,5	2,3
Santa Cruz	4,5	4,2	3,3	3,4	3,0
Beni	5,6	5,3	4,2	3,9	3,6
Pando				3,9	3,8

Fuente: Ministerio de Salud - Encuestas Nacionales de Demografía y Salud (ENDS 2003 y 2008) y Encuesta de Demografía y Salud (EDSA 2016).

Es importante indicar de acuerdo al cuadro 3 y gráfico 6, la asimetría es bastante nítida en relación a lo urbano con lo rural. Esta tendencia histórica probablemente se mantendrá en los resultados del Censo 2022. Asimismo, desde la década de 1960, Bolivia ha tenido un espectacular descenso en relación a su TGF, de un 6,4 en promedio por mujer en su edad fértil, a principio de los sesenta, hasta llegar a la proyección actual de 2,6 en el año 2018. La curvatura se ha acelerado en los años noventa, que coincide con políticas públicas de protección a la mujer y la irrupción de movimientos de mujeres sobre la igualdad y equidad de género.

Gráfico 6

Bolivia: Tasa Global de Fecundidad histórica, 1960 – 2018 (En porcentaje, por año)



Fuente: Banco Mundial (2018).

De acuerdo al cuadro 4, la tasa global de fecundidad, en el ámbito rural, se mantiene en un 3,80 (como era en el 2008); pero la tasa urbana ha decrecido hasta 2,5 en 2016. Por un lado, se debe considerar que la población urbana se sitúa posiblemente por encima del 75% de la población total. Por otro lado, la TGF, por cohortes de edad, se ha constreñido de manera notable en el rango 25 – 29, arrastrando las demás cohortes.

Cuadro 4

Bolivia: Tasa específica, Tasas Global y General de Fecundidad, y Tasa Bruta de Natalidad por área, ENDSA 2008, 2003, 1998 y EDSA 2016 (En porcentajes)

Grupos quinquenales de edad e indicador	Área		EDSA 2016	ENDSA		
	Urbana	Rural		2008	2003	1998
15 - 19	58	109	71	88	84	84
20 - 24	127	187	140	174	183	207
25 - 29	124	152	131	173	179	201
30 - 34	106	158	120	128	145	165
35 - 39	74	104	82	95	114	117
40 - 44	19	39	25	43	51	57
45 - 49	0(*)	16	6	8	12	15
Tasa Global de Fecundidad ⁽¹⁾	2,50	3,80	2,90	3,50	3,80	4,20
Tasa General de Fecundidad ⁽²⁾	89	127	99	121	130	142
Tasa Bruta de Natalidad ⁽³⁾	21	23	22	26	28	30

Fuente: EDSA 2016 y ENDSA 1998 - 2008.

NOTAS.- (1) Expresada en nacimientos por mujer; (2) expresada en nacimientos por 1.000 mujeres; (3) expresada en nacimientos por 1.000 habitantes.

Empero, como se ha advertido anteriormente, las asimetrías departamentales y regionales en el país, son considerables. Las proyecciones para el año 2022, año prevista para el Censo. De acuerdo al cuadro 5, no todos los departamentos tendrán el mismo nivel tendencial en su TGF. Por ejemplo, los departamentos de Beni y Pando tendrán un nivel de curvatura muy similar a las tasas de hace diez años; esto por supuesto se debe a factores culturales, sociales, institucionales y hasta religiosos.

Cuadro 5 -
Bolivia: proyección de la Tasas Global de Fecundidad,
por departamento, 2012-2022 (En porcentajes)

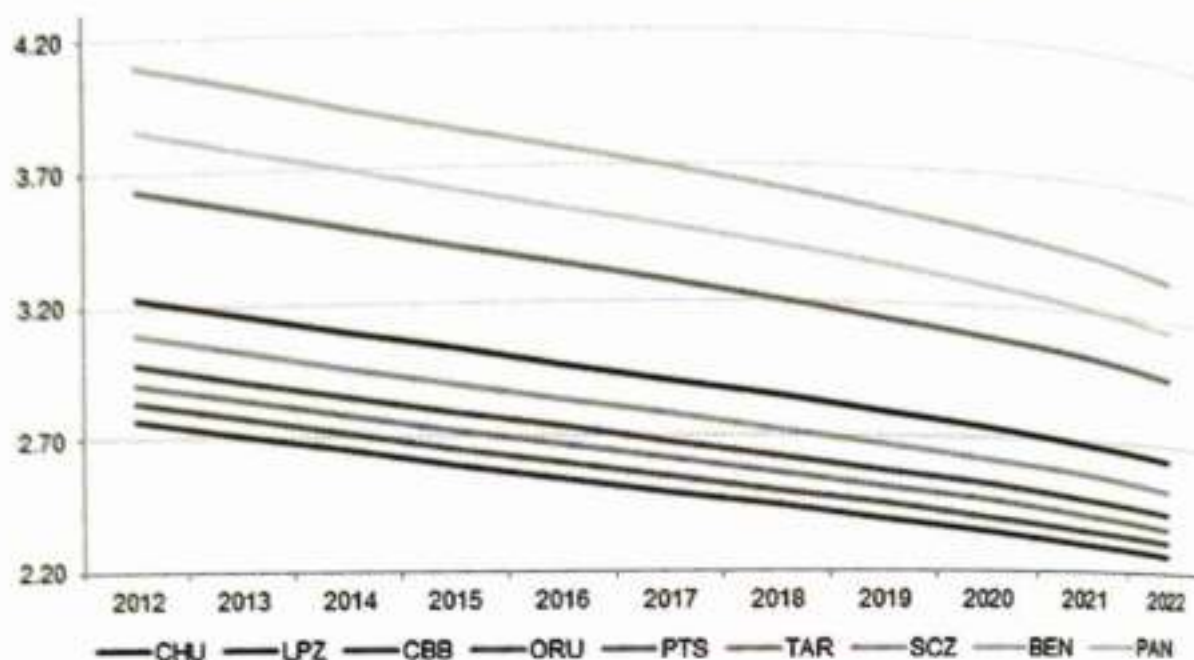
AÑO	DEPARTAMENTO								
	Chuquisaca	La Paz	CBBA	Oruro	Potosí	Tarija	SCZ	Beni	Pando
2012	3,23	2,77	2,98	2,83	3,63	2,91	3,09	4,10	3,86
2013	3,16	2,71	2,91	2,77	3,55	2,84	3,02	4,01	3,78
2014	3,09	2,65	2,85	2,72	3,48	2,78	2,96	3,93	3,70
2015	3,03	2,60	2,79	2,66	3,41	2,73	2,90	3,84	3,62
2016	2,97	2,55	2,73	2,60	3,34	2,67	2,84	3,77	3,54
2017	2,91	2,49	2,68	2,55	3,27	2,62	2,78	3,69	3,47
2018	2,85	2,44	2,63	2,50	3,20	2,56	2,72	3,62	3,40
2019	2,79	2,40	2,57	2,45	3,14	2,51	2,67	3,54	3,34
2020	2,74	2,35	2,52	2,40	3,08	2,47	2,62	3,48	3,27
2021	2,69	2,31	2,48	2,36	3,02	2,42	2,57	3,41	3,21
2022	2,64	2,26	2,43	2,32	2,97	2,37	2,52	3,35	3,15

Fuente: Ministerio de Educación; Ministerio de Salud y Deporte; Instituto Nacional de Estadística; estimaciones y proyecciones de población en Revisión 2020.

De acuerdo al cuadro 6 y gráfico 8, el departamento de Chuquisaca mantiene un expectante nivel de decrecimiento en su TGF. Esto se debe, sin duda, a las grandes asimetrías entre su población urbana (Sucre, Monteagudo y Camargo) con relación al resto de la población rural, como es el caso de la del municipio de San Lucas; y particularmente con el grupo de municipios que se encuentran en el denominado “cordón de la pobreza” en Bolivia¹³.

¹³ La Estrategia Boliviana de la Reducción de la Pobreza, ERPB, del año 2001, indicaba que 37 municipios de 3 departamentos (Potosí, Oruro, Chuquisaca) estaban por debajo del ingreso per cápita de 2 dólares día.

Gráfico 7
Bolivia: Tasa Global de Fecundidad histórica y proyectada, según departamento, 2012 - 2022 (En porcentaje)



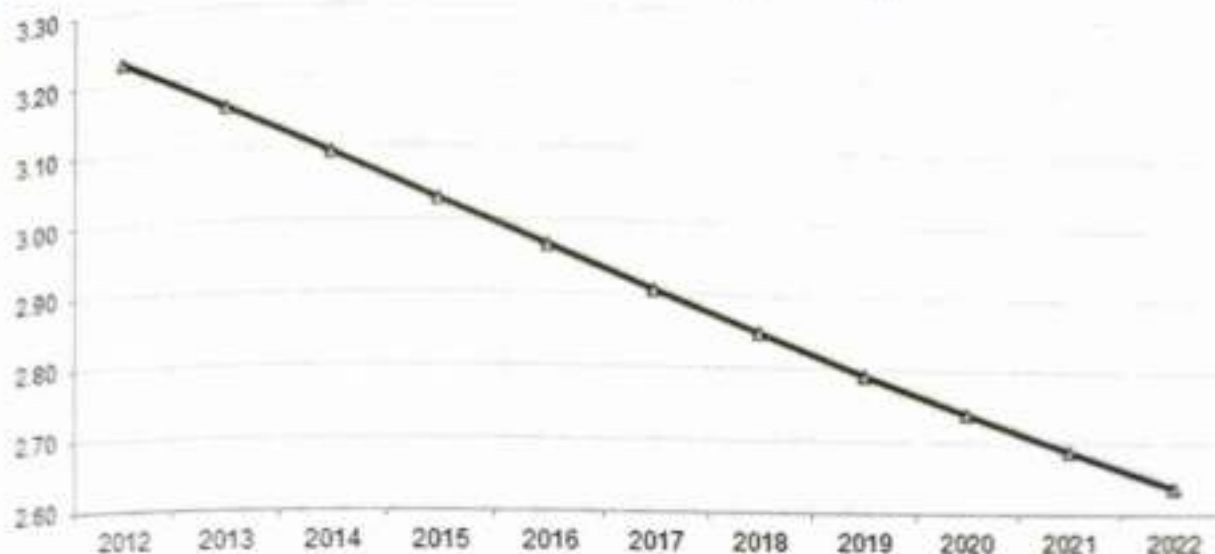
Fuente: Instituto Nacional de Estadística - EDSA 2016.

Cuadro 6
Chuquisaca: proyección de la población total e indicadores demográficos, 2012-2022

Año	Tasa de crecimiento exponencial (%)	Tasa Global de Fecundidad (hijos por mujer)
2012		3,23
2013	0,96	3,16
2014	0,97	3,09
2015	0,99	3,03
2016	1,01	2,97
2017	1,02	2,91
2018	1,03	2,85
2019	1,04	2,79
2020	1,06	2,74
2021	1,07	2,69
2022	1,08	2,64

Fuente: Instituto Nacional de Estadística - EDSA 2016.

Gráfico 8
Chuquisaca: Tasa Global de Fecundidad histórica y proyectada, 2012 - 2022 (En porcentaje)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística – EDSA 2016.

El departamento de La Paz (Cuadro 7, Gráfico 9), debe ser considerado uno de los más importantes en relación a la baja tendencial significativa del TGF, el cual se está acercando a su nivel de reemplazo mínimo generacional, particularmente en lo que hace a la ciudad de La Paz, seguida de manera cercana por la ciudad de El Alto. Aparentemente está incidiendo de manera muy específica el tema de la educación superior, el rol de las dos universidades públicas (UMSA y UPEA), y las doce universidades privadas, que hacen un número una mayor población universitaria (151.922 matriculados, según los últimos datos del Ministerio de Educación); además, sus niveles de titulación son los más altos de Bolivia. Sin embargo, al igual que el resto de los departamentos, el área rural es dispar respecto al urbano, en particular con los municipios de los Valles Interandinos, Yungas y Amazonía.

Cuadro 7

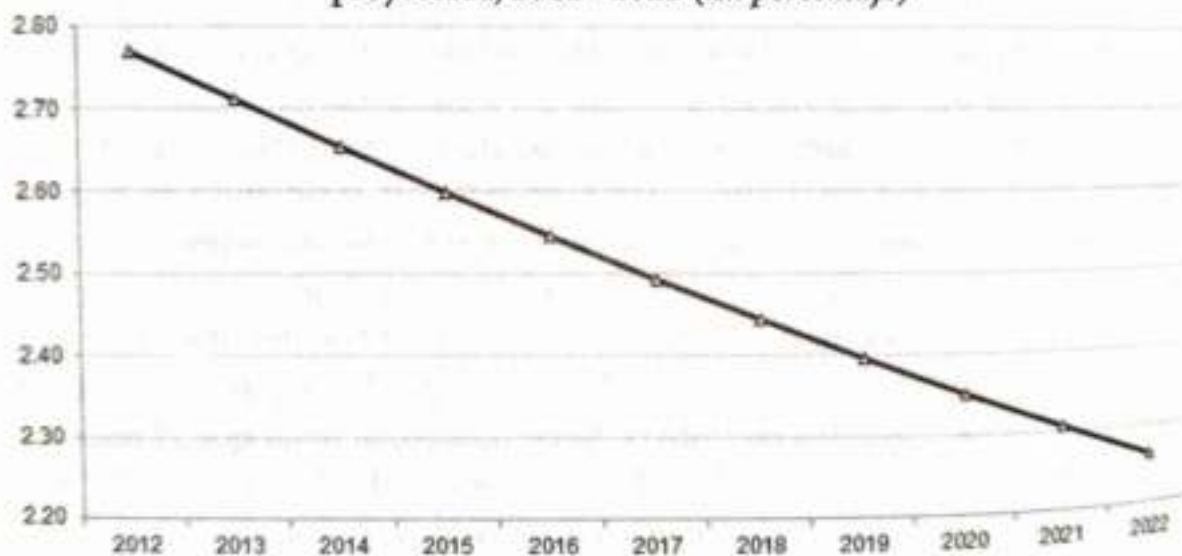
La Paz: proyección de la población total e indicadores demográficos, 2012-2022

Año	Tasa de crecimiento exponencial (%)	Tasa Global de Fecundidad (hijos por mujer)
2012		2,77
2013	0,96	2,71
2014	0,97	2,65
2015	0,99	2,60
2016	1,01	2,55
2017	1,02	2,49
2018	1,03	2,44
2019	1,04	2,40
2020	1,06	2,35
2021	1,07	2,31
2022	1,08	2,26

Fuente: Instituto Nacional de Estadística – EDSA 2016.

Gráfico 9

La Paz: Tasa Global de Fecundidad histórica y proyectada, 2012 - 2022 (En porcentaje)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística – EDSA 2016.

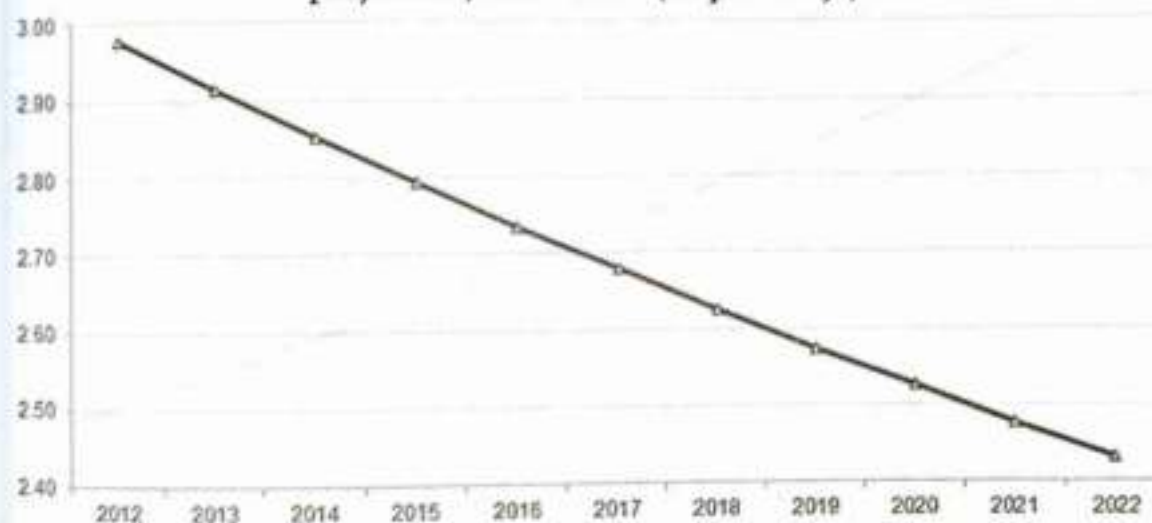
Cochabamba es el que ha tenido una mayor “regularidad”, en su baja tendencial de la TGF (Cuadro 8, Gráfico 10). Sin saltos abruptos, es posible que la explicación se deba a que el factor de migración esté compensado por la fuerte presencia de población rural. Ciudades intermedias, que superan los 50.000 habitantes, como Quillacollo, Sacaba, Cliza, tienen una dinámica muy diferente.

Cuadro 8
Cochabamba: proyección de la población total e
indicadores demográficos, 2012-2022

Año	Tasa de crecimiento exponencial (%)	Tasa Global de Fecundidad (hijos por mujer)
2012		2,98
2013	1,62	2,91
2014	1,60	2,85
2015	1,58	2,79
2016	1,57	2,73
2017	1,55	2,68
2018	1,52	2,63
2019	1,50	2,57
2020	1,48	2,52
2021	1,46	2,48
2022	1,44	2,43

Fuente: Instituto Nacional de Estadística - EDSA 2016

Gráfico 10
Cochabamba: Tasa Global de Fecundidad histórica y
proyectada, 2012 - 2022 (En porcentaje)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística - EDSA 2016.

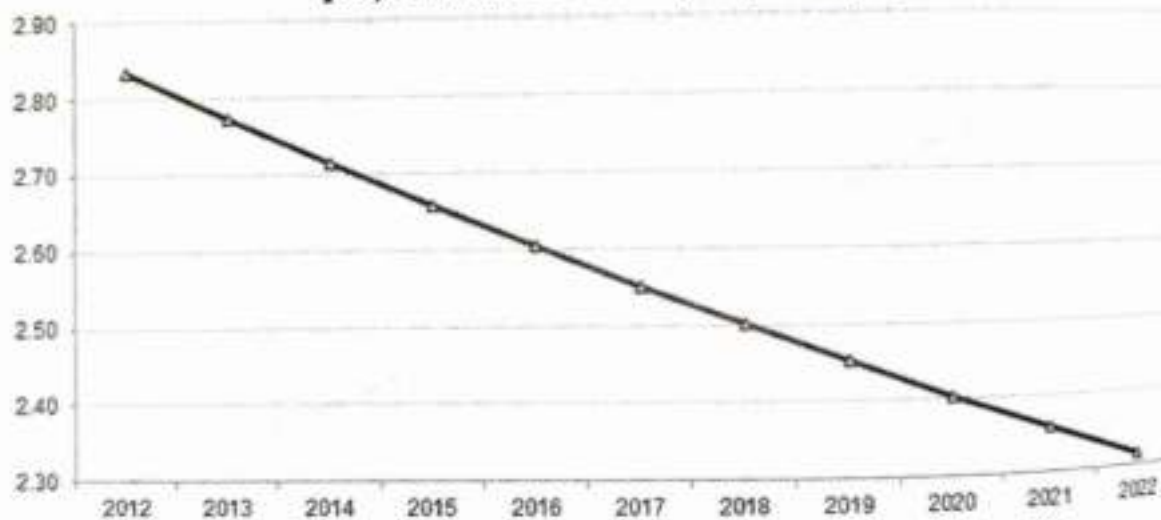
Oruro tiene también una baja significativa de su TGF (Cuadro 9, Gráfico 11). Un factor explicativo es que Oruro tiene los niveles altos en concordancia de La Paz y Cochabamba en relación a la Educación Secundaria y Superior, aunque el factor migracional sumado al tema de pocos conglomerados (Municipios de Oruro, Challapata, Huanuni y Caracollo), tiene una población una rural dispersa.

Cuadro 9
Oruro: proyección de la población total e indicadores demográficos, 2012-2022

Año	Tasa de crecimiento exponencial (%)	Tasa Global de Fecundidad (hijos por mujer)
2012		2,83
2013	1,12	2,77
2014	1,08	2,72
2015	1,05	2,66
2016	1,02	2,60
2017	0,98	2,55
2018	0,95	2,50
2019	0,92	2,45
2020	0,88	2,40
2021	0,85	2,36
2022	0,83	2,32

Fuente: Instituto Nacional de Estadística - EDSA 2016.

Gráfico 11
Oruro: Tasa Global de Fecundidad histórica y proyectada, 2012 - 2022 (En porcentaje)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística - ENDSA 2016

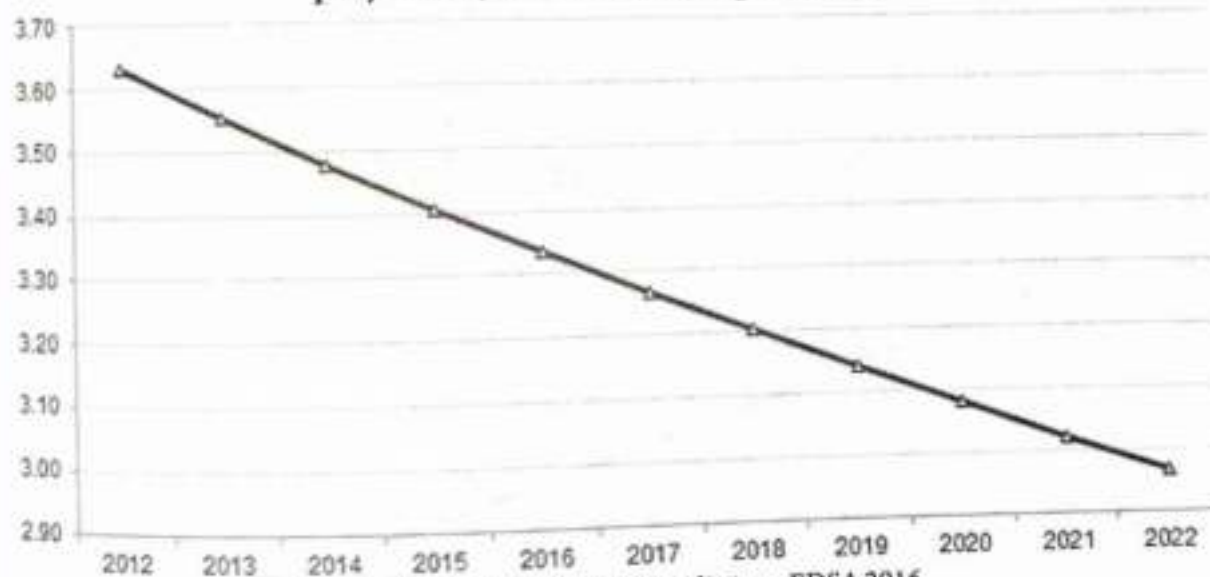
El TGF del departamento de Potosí (Cuadro 10, Gráfico 12), no ha tenido variaciones tendenciales fuertes en su curva descendente (casi 3 para el 2022). Esto se puede explicar por el tema de la pobreza, en la mayoría de sus municipios, que por añadidura tienen población dispersa, particularmente al norte del departamento. Estos municipios están situados en el "corredor de la pobreza", que incluye los municipios de Chuquisaca y Oruro. Además hay que considerar las bajas tasas de escolaridad y el tema de migración.

Cuadro 10
Potosí: proyección de la población total e indicadores demográficos, 2012-2022

Año	Tasa de crecimiento exponencial (%)	Tasa Global de Fecundidad (hijos por mujer)
2012		3,63
2013	0,67	3,55
2014	0,69	3,48
2015	0,72	3,41
2016	0,75	3,34
2017	0,78	3,27
2018	0,81	3,20
2019	0,84	3,14
2020	0,87	3,08
2021	0,90	3,02
2022	0,92	2,97

Fuente: Instituto Nacional de Estadística - EDSA 2016.

Gráfico 12
Potosí: Tasa Global de Fecundidad histórica y proyectada, 2012 - 2022 (En porcentaje)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística - EDSA 2016.

Junto -con La Paz son los 2 departamentos donde la tasa de TGF. Su curva tendencial ha sido de las más aceleradas (Cuadro 11, Gráfico 13). La explicación no sólo tiene que ver con el mayor acceso a niveles de educación y bajo nivel de tasas de deserción; sino que, en los últimos años, el tema de la renta gasífera lo ha situado como el departamento con mayor nivel per

cápita del país. Este factor puede ser determinante, porque combina ingreso con niveles de escolaridad y, por ende, de instrucción. No obstante, las asimetrías entre lo urbano y rural también son bastante ostensibles —el tema de la provincia del Gran Chaco es muy interesante en ese sentido—, como lo es en el resto del país.

Cuadro 11

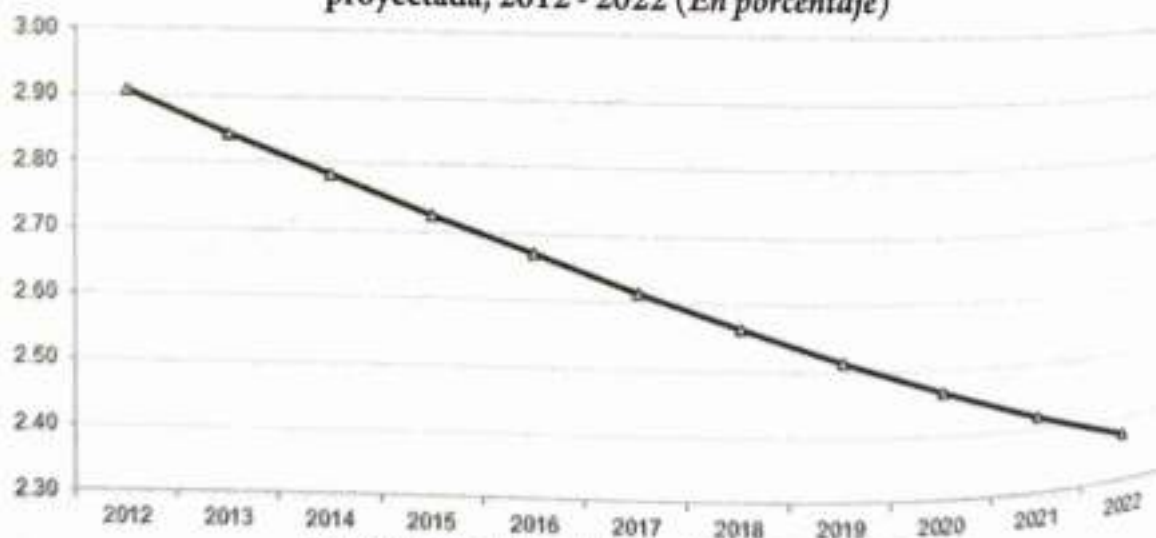
Tarija: proyección de la población total e indicadores demográficos, 2012-2022

Año	Tasa de crecimiento exponencial (%)	Tasa Global de Fecundidad (hijos por mujer)
2012		2,91
2013	1,97	2,84
2014	1,92	2,78
2015	1,88	2,73
2016	1,83	2,67
2017	1,78	2,62
2018	1,74	2,56
2019	1,70	2,51
2020	1,65	2,47
2021	1,61	2,42
2022	1,57	2,37

Fuente: Instituto Nacional de Estadística – EDSA 2016.

Gráfico 13

Tarija: Tasa Global de Fecundidad histórica y proyectada, 2012 - 2022 (En porcentaje)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística – EDSA 2016.

La curvatura de TGF del departamento de Santa Cruz (Cuadro 12, Gráfico 14), puede explicarse por conjunción de varios factores. Éstos, de forma simultánea,

están incidiendo en la conformación de su población, migración positiva, tasas razonables de escolaridad, PIB per cápita (segundo después de Tarija), y factores institucionales. El TGF de 2,52 hijos por mujer, no variará probablemente de manera sustancial para los siguientes 15 años, de acuerdo al informe del EDSA.

Cuadro 12

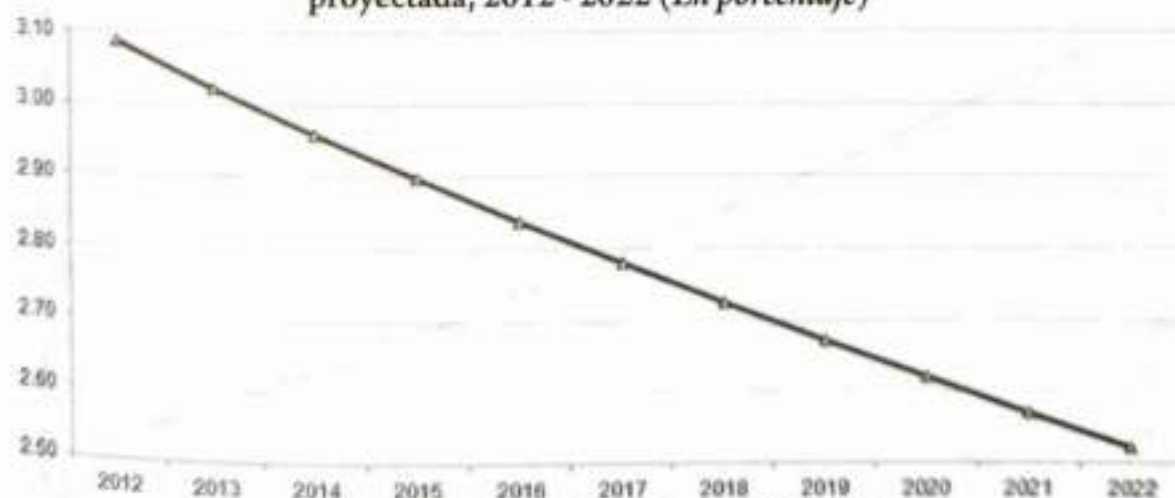
Santa Cruz: proyección de la población total e indicadores demográficos, 2012-2022

Año	Tasa de crecimiento exponencial (%)	Tasa Global de Fecundidad (hijos por mujer)
2012		3,09
2013	2,36	3,02
2014	2,30	2,96
2015	2,24	2,90
2016	2,18	2,84
2017	2,12	2,78
2018	2,06	2,72
2019	2,00	2,67
2020	1,94	2,62
2021	1,88	2,57
2022	1,83	2,52

Fuente: Instituto Nacional de Estadística – EDSA 2016.

Gráfico 14

Santa Cruz: Tasa Global de Fecundidad histórica y proyectada, 2012 - 2022 (En porcentaje)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística – EDSA 2016.

El departamento del Beni, tiene una de las TGF más altas de Bolivia (Cuadro 13, Gráfico 15). El enorme territorio beniano no tiene un punto de concentración poblacional; está notablemente influenciado por tres

corrientes centrípetas: la primera, por el departamento de Santa Cruz y su relación directa con el municipio de Trinidad; la segunda, la provincia Ballivián, notablemente influenciado por el departamento de La Paz y la provincia Vaca Díez con la República Federal del Brasil

Cuadro 13

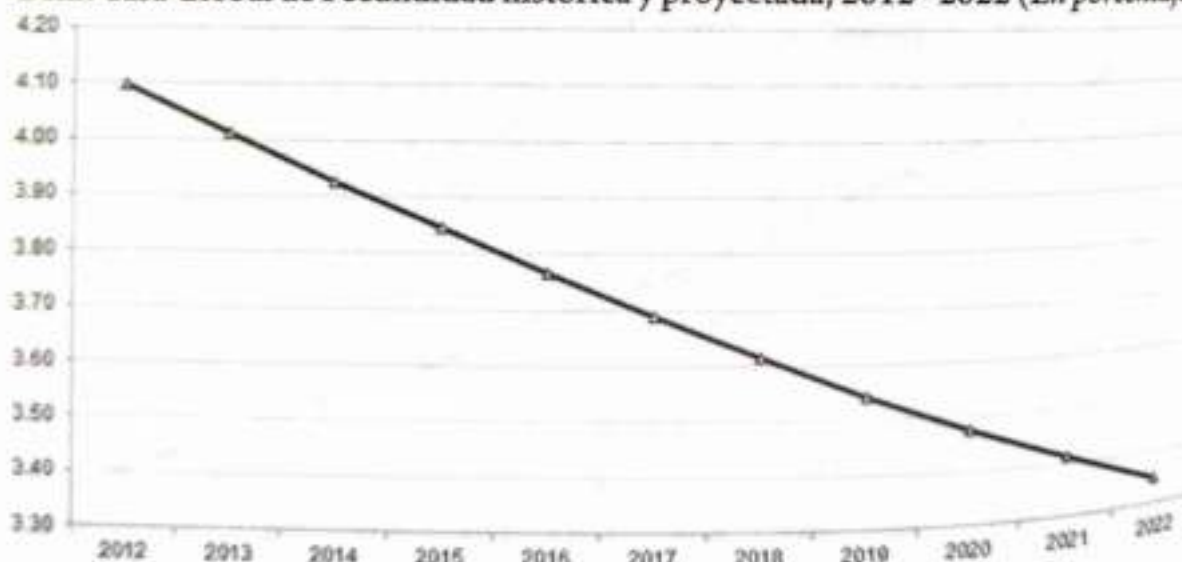
Beni: proyección de la población total e indicadores demográficos, 2012-2022

Año	Tasa de crecimiento exponencial (%)	Tasa Global de Fecundidad (hijos por mujer)
2012		4,10
2013	1,81	4,01
2014	1,81	3,93
2015	1,82	3,84
2016	1,81	3,77
2017	1,81	3,69
2018	1,81	3,62
2019	1,81	3,54
2020	1,81	3,48
2021	1,81	3,41
2022	1,81	3,35

Fuente: Instituto Nacional de Estadística – EDSA 2016.

Gráfico 15

Beni: Tasa Global de Fecundidad histórica y proyectada, 2012 - 2022 (En porcentaje)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística – EDSA 2016.

De manera similar a la del Beni el departamento de Pando, expresa una TGF conservadora (Cuadro 14, Gráfico 16). Pese a las importantes oleadas de

migrantes, particularmente del occidente del país, el TGF está por el 3,15, en una población altamente urbanizada, concentrada en la ciudad de Cobija, capital del departamento. Ésta se estima, proyectando hasta el 2022, que tenga 60.000 habitantes. Eso puede deberse a factores relacionados por su diversidad cultural creciente y factores educativos, entre otros.

Cuadro 14

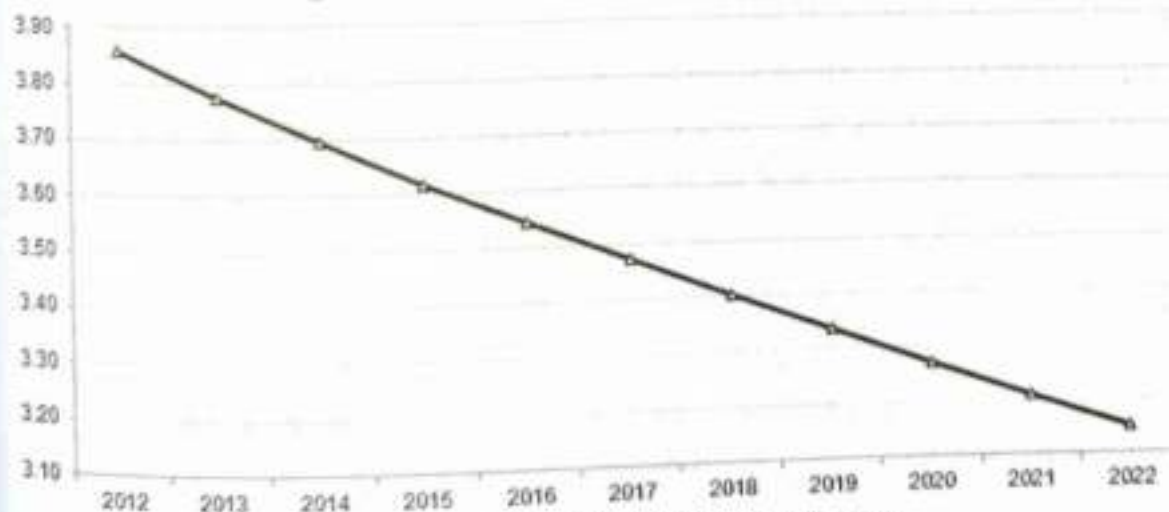
Pando: proyección de la población total e indicadores demográficos, 2012-2022

Año	Tasa de crecimiento exponencial (%)	Tasa Global de Fecundidad (hijos por mujer)
2012		3,86
2013	4,13	3,78
2014	4,01	3,70
2015	3,88	3,62
2016	3,77	3,54
2017	3,65	3,47
2018	3,53	3,40
2019	3,42	3,34
2020	3,33	3,27
2021	3,23	3,21
2022	3,13	3,15

Fuente: Instituto Nacional de Estadística – EDSA 2016.

Gráfico 16

Pando: Tasa Global de Fecundidad histórica y proyectada, 2012 - 2022 (En porcentaje)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística – EDSA 2016.

5. Conclusiones

Como se ha indicado líneas arriba, el indicador TGF resulta determinante para el caso boliviano. Existe un proceso de notable “aceleración” en la reducción de hijos por mujer en su edad fértil, particularmente en los departamentos altiplánicos y de los valles. Aparentemente, la explicación de niveles de pobreza es inversamente proporcional a número de hijos. La transición demográfica está llegando de manera más rápida en Bolivia —contra todo pronóstico—, y estamos ingresando a una tasa de crecimiento de punto máximo. Puede que, dentro de unas pocas generaciones, la preocupación ya no sea el riesgo de sobrepoblación, sino un envejecimiento cada vez más extendido, como ya conocemos en los países industrializados.

Si este es el escenario actual y futuro es casi eminente que estemos en las puertas de un decrecimiento poblacional en los próximos 20 años. El Censo 2022 podría ser determinante en la comprobación de esta tendencia. Este decrecimiento, merced al TGF, obligaría hipotéticamente a reconsiderar nuevas políticas de Estado (no solo gubernamentales), que eviten caer en la imposibilidad del recambio generacional. En otras palabras, evitar la situación de menos niños y más “viejos”, con mecanismos de amortiguación, sin caer en lo ya avanzado, particularmente en lo que respecta a los derechos sexuales y reproductivos y en lo que varios países desarrollados ya están viviendo. En ese sentido, nueve líneas de acción podrían ser claves:

- Democratización de la información, que no necesariamente va de la mano de capacitaciones “tradicionales”, sino del acceso cada vez más inclusivo al internet. Aunque no hay aún una evidencia empírica, lo cierto es que la virtualidad es ya parte de la cultura social y de la intimidad de pareja, independientemente de los factores educativos, tal cual comprendemos hoy.
- Hay un mayor acceso a métodos anticonceptivos, el despliegue de diferentes opciones es parte de una “democracia” de alternativas que van de la mano de una información más plural. Así también es importante la información y comunicación de los centros educativos y redes de ONG, particularmente las laicas.
- Más mujeres, en los diferentes tipos de trabajo, la “exclusividad” en ciertas áreas laborales ya parece ser cosa del pasado, la norma y los mecanismos

legales establecidos en el Estado boliviano, son cada vez más inclusivos, ciertamente el "efecto" igualdad y equidad, no solo en el discurso sino en determinadas políticas públicas nacionales, departamentales o municipales está logrando su propósito. Las nuevas masculinidades están emergiendo, con mucha fuerza, para que el trabajo sea compartido.

- Los matrimonios denominados "tardíos" ya no son la excepción, sino la regla, en varias ciudades importantes de Bolivia. Está lejos, en la historia, la situación en la que se consideraba que casarse después de los 30 años era motivo de discriminación social; esta decisión va aparejada por la impronta de cómo y cuándo tener hijos.
- Por supuesto el tema de la educación y la formación profesional, es parte de la agenda de la mayoría de las mujeres. Lo cierto es que las universidades albergan, el 26,9 por ciento de las personas de 19 o más años que alcanzó el nivel de instrucción superior en el periodo 2016. Es decir, 27 de cada 100 asistió a un centro de formación o profesionalización, según los datos del INE, publicados el 1° de abril de 2021, con motivo del Día Mundial de la Educación. De acuerdo a esas estadísticas, el porcentaje es mayor al 28,1 por ciento, en el caso de los varones, y al 25,9, en el de las mujeres.
- Seguir impulsando la política de menos muertes en la infancia. Aunque Bolivia continúa presentando uno de los indicadores más altos de Latinoamérica, existe una importante reducción de la tasa de mortalidad neonatal, la cual presenta una tendencia al descenso, luego de un prolongado período de estancamiento en 27 por 1.000 nacidos vivos, esto implica que en relación al TGF.
- El nuevo Pacto Fiscal, dentro el contexto general de las competencias exclusivas, compartidas y concurrentes de las autonomías, debe considerar no sólo factores de distribución de recursos de transferencia y recursos propios. En realidad debe asumirse, dentro el complejo de variables, la poblacional, en la que destaca como dijimos el TGF. No es lo mismo asignación en educación a un departamento o municipio donde el número de hijos por mujer es relativamente alto, en relación a otros donde se tiene niveles aceptables o altos en sus tasas de escolaridad o profesionalización. Estas variables determinarán cómo y dónde se pueden asignar dichos recursos.
- Consideración de los factores de la migración (emigración e inmigración), que ya se están acelerando en los últimos años, no solo desde la

perspectiva departamental sino municipal, considerando también la migración temporal.

- Dosificar los mecanismos de protección a las mujeres y niños, impulsando la consolidación de las Defensorías de la Niñez y Adolescencia en los municipios rurales.
- Previsión en la construcción de pactos sociales e institucionales para minimizar los efectos políticos de la representación uninominal y, traducidos en la pérdida o incremento de escaños de los departamentos.
- Optimización del actual "bono demográfico", donde los factores de oportunidad se aceleran por parte de los mecanismos del Estado.
- Mayor priorización para el acceso de las mujeres a la educación superior, particularmente en los departamentos donde las tasas de acceso a la educación superior son bajas.
- Establecer cambios en todo el sistema de pensiones. ¿Es suficiente sesenta años para la jubilación?, considerando la tendencia del TGF, arriba explicada.
- ¿Considerar incentivos para alentar a las mujeres a tener más hijos?

Sin embargo, esta explicación no abarca otras posibles respuestas. En otras palabras, hay otros factores relacionados que pueden ser los que se comentan a continuación.

6. Recomendaciones

Sin duda falta aún mucho que trabajar e investigar sobre los efectos que tendrá en el futuro el TGF en Bolivia. Además, éste debe ser articulado con los otros indicadores sociales y económicos, que emergerán de los resultados del Censo. Sin embargo, podríamos ensayar algunas recomendaciones a futuro:

- Asumir esta realidad como algo que es de corto plazo, y que tendrá efectos e impactos en los próximos 20 años. Las anticipaciones deben ya ser consideradas como agenda pública, que, como dijimos, ya pueden ser considerados irreversibles, por parte de las autoridades estatales. No se trata, por cierto, de ejercitar acciones que lesionen derechos

fundamentales, recordando la propuesta de un diputado quien indicaba que se iba a dar más impuestos a aquellas parejas que no tenían hijos.

- Es necesario restituir la Unidad de Políticas de Población, en el Ministerio de Planificación del Desarrollo, con estatus de Viceministerio, dada la importancia del tema.
- Es necesario profundizar el tema desde un punto de vista más "desapasionado", donde la influencia de factores religiosos, monoculturales, así como usos y costumbres arraigados, no pesen en las decisiones de política institucional.
- Será necesario seguir profundizando en estudios entrelazando las distintas variables e indicadores, de manera integral, cuando se den los datos oficiales del Censo 2022.
- Será necesario, por parte de la sociedad civil, hacer un seguimiento y acompañamiento no sólo a los resultados del Censo, sino una participación activa, por ejemplo, en la conformación de grupos focales en los diferentes departamentos y municipios.

Bibliografía

- CABELLA, Wanda y NATHAN, Mathias**
2018 *Los desafíos de la baja fecundidad en América Latina y el Caribe*. UNFPA. Disponible en <https://bit.ly/3w0EmjX>
- DIAMOND, Jared**
2007 *Colapso: por qué unas sociedades perduran y otras desaparecen*. Editorial Debolsillo.
- INE (Instituto Nacional de Estadística)**
2017 *Encuesta Demografía y Salud EDSA 2016*. INE, Ministerio de Salud. Disponible en <https://bit.ly/3gDuFR7>
- INE (Instituto Nacional de Estadística), MSD (Ministerio de Salud y Deportes), PRS (Programa Reforma de Salud), y ORC Macro**
2004 *Encuesta Nacional de Demografía y Salud ENDSA 2003*. INE, MSD, PRS y ORC Macro. Disponible en <https://bit.ly/2Zy2gad>
- MSD (Ministerio de Salud y Deportes), PRS (Programa Reforma de Salud), INE (Instituto Nacional de Estadística) y Macro International**
2009 *Encuesta Nacional de Demografía y Salud ENDSA 2008*. MSD, PRS, INE y Macro International. Disponible en <https://bit.ly/3nNwgr0>
- UNFPA (Fondo de Población de las Naciones Unidas)**
2021 *Estado de la población mundial 2021. Mi cuerpo me pertenece*. Naciones Unidas. Disponible en <https://bit.ly/3w6h6kn>
- 2018 *Estado de la población mundial 2018. El poder de decidir: derechos reproductivos y transición demográfica*. Disponible en <https://bit.ly/3pZzHxL>
- MDSP (Ministerio de desarrollo Sostenible y Planificación)**
2001 *Guía para la construcción de indicadores sociales*. (Documento elaborado por la Unidad de Políticas de Población). MDSP.

El censo, una herramienta para la planificación del desarrollo

Marcela Revollo Quiroga¹

Resumen

Hoy en día nadie pondría en cuestión el valor que el Censo de Población y Vivienda tiene como un instrumento para la planificación del desarrollo en los Estados modernos. Pero también se conoce que, históricamente, el censo fue una herramienta usada por la élite política y económica para el control de la población.

"El censo, una herramienta para la planificación del desarrollo", aborda, el análisis del censo de población y vivienda en el país, desde su historia, desde su desarrollo y sus transformaciones técnicas, jurídica y política, y no desde la significación de los porcentajes o números absolutos; es un desafío que nos propone tareas urgentes.

La historia de los censos en el mundo y en Bolivia, es también la historia, de comprensión de la planificación del desarrollo, concepto que, a la luz de los resultados, particularmente en países clasificados como subdesarrollados o en vías de desarrollo, poscoloniales y multisociales, es insuficiente, ya que

¹ Marcela Revollo Quiroga, es socióloga, MsC. en Ciencias Políticas y Filosofía, feminista, política y docente universitaria. Fue Asambleísta Constituyente (2007-2009) y Diputada por la Circunscripción 10 por La Paz (2010-2015). Ha dedicado su trabajo académico a la investigación sobre democracia, género, autonomía y descentralización. Ha realizado investigaciones, publicado libros, artículos e iniciativas legislativas sobre temas centrales en la construcción de la democracia en Bolivia. E-mail: marcela.revollo@gmail.com

su pretendida estandarización, encubre información imprescindible para responder a las necesidades de pueblos y culturas diversos.

Es importante que las políticas del Instituto Nacional de Estadística (INE), encaren el desafío de la innovación integral del censo y del sistema estadístico en su conjunto, acorde a las demandas de información que tiene el Estado Plurinacional con autonomías, y a los cambios que se suscitan en la región y otros países.

Las propuestas legislativas sobre el sistema nacional de estadísticas, con carácter de urgencia, deben dar paso a un INE autónomo, como una institución autárquica, que garantice transparencia, accesibilidad, oportunidad e independencia, así como coordinación con los gobiernos subnacionales.

Palabras clave: planificación, censos, desarrollo, población, institucionalidad, tecnología.

1. Introducción

Hoy en día nadie pondría en cuestión el valor que el Censo de Población y Vivienda tiene como un instrumento para la planificación del desarrollo en los Estados modernos. Pero también se conoce que, históricamente, el censo fue una herramienta usada por la élite política y económica para el control de la población.

La información que el censo proporciona al país, no tiene parangón con otro tipo de estudios tales como las encuestas o registros administrativos. Todas las fuentes tienen importancia específica, una no invalida a la otra. Pero en concreto, cuando nos referimos al censo, estamos hablando del operativo más extenso, exhaustivo y de más alto presupuesto, llevado adelante por un Estado.

El censo es un bien público que le aporta al Estado y a la sociedad secuencias de fotos, sobre datos demográficos, sociales, económicos, ecológicos que, en conjunto producen una película actualizada que nos muestra los efectos de la dinámica social, de las políticas públicas de los diferentes niveles de gobierno: nacional, departamental, municipal y sectorial. Y que nos permite

—cada diez años en la región, según las Naciones Unidas— pensarnos como totalidad, y conocernos y reconocernos como bolivianos con características diferentes y compartidas, así como los avances, estancamientos, rezagos y carencias, las potencialidades para el futuro, y, la ubicación geográfica de los mismos. También, como nos dice Salvador Romero Ballivián²: “el censo (...) crea realidades, en el sentido que genera imágenes sobre las cuales una sociedad se imagina y piensa, con profundas implicaciones”, para la construcción de su identidad colectiva.

Históricamente, la transición del censo, de mecanismo de cobro de impuestos, a una herramienta para la redistribución económica y representación política, ha estado determinada por el avance de la conquista social del voto universal. Estas dos decisiones, que dependen de los datos del censo, si bien le imprimen control social y debate político, con frecuencia, corren el riesgo de dejar de lado el debate público sobre datos como: pobreza, empleo, mortalidad materna e infantil, y producción, entre otros, que hacen la construcción del bien común.

La información que el censo nos reporta, si bien tiene bases técnicas, científicas y éticas, no es neutra. “Lo que se pregunta, lo que se deja de preguntar, la forma cómo se pregunta son reveladores de las preferencias de las élites gobernantes, de lo que una sociedad acepta o rechaza en un determinado momento, de su universo conceptual, de sus debates y disputas”³.

Es importante, antes de continuar, definir el concepto de desarrollo que guía este artículo. Así, asumimos el concepto que Luís Tapia nos propone⁴: “El desarrollo se refiere a la dimensión temporal de las sociedades, es decir, a la dirección del movimiento de las mismas. En ese sentido es pertinente hablar de desarrollo en relación al tiempo histórico”. Las sociedades serían: “(...) configuraciones temporales (...) construcciones que van cambiando, es decir son procesos. El desarrollo se refiere al movimiento, y el movimiento no sólo es algo que ocurre en el tiempo sino también en el espacio”. Así, el autor propone que:

2 Romero Ballivián (2012, p. 29).

3 *Ibidem*.

4 Tapia (2011, p. 19).

Lo peculiar del movimiento de desarrollo de las sociedades es que a veces se mueven en el mismo espacio o transformando el mismo territorio, probablemente en otro tipo de espacio. Por esto se puede considerar que el tiempo histórico tiene que ver con el modo en que una sociedad se produce, produciendo también el tipo de espacio en el que se organiza la vida social, el modo en que determinado tipo de relaciones sociales pauta y organiza el modo de vincularse con la naturaleza para transformarla y, así, generar o producir las condiciones de reproducción de la vida social y de modificación de su mismas condiciones, e incluso la calidad y la forma de esa vida social⁵.

Siguiendo a Marx y a Zavaleta Mercado, Luis Tapia nos dice que el patrón de desarrollo capitalista establece como la base de su reproducción "la reinversión del excedente". Es decir, que el incremento de la producción no está dirigido, en principio, a satisfacer las necesidades sociales:

(...) sino a ser un soporte de una ampliación de las ganancias para aquellos que han monopolizado la propiedad. (...) Reduce el tiempo social de producción, pero lo hace a través de una organización social que produce y reproduce desigualdad de un nuevo modo a como ocurría en formas sociales previas. En este sentido, el capitalismo acelera el proceso de reproducción⁶.

Por otra parte:

La modernidad implica una creciente diferenciación social y ritmos y movimientos diferenciados. En este sentido, es pertinente pensar en tiempos modernos, en un tiempo histórico y tipo de civilización en el que las cosas sociales, sin embargo, se mueven a velocidades y ritmos diferentes⁷, como una característica de la modernidad⁷.

La idea de desarrollo igual a progreso económico, a grandes niveles de producción y consumo acelerados, que producía sociedades uniformes, estables y con responsabilidad ciudadana, exportada por Norteamérica, especialmente, después de la Segunda Guerra Mundial (1939-1945) hacia el resto del mundo, ha reducido la visión de desarrollo a un modelo economicista, que es poco aplicable en sociedades multisociales, como

5 Ibídem.

6 Tapia (2011, p. 23).

7 Tapia (2011, p. 21).

la boliviana, como indica Tapia, con poblaciones y territorios con diferentes sistemas de relaciones sociales o societales, cuyo carácter abigarrado de las estructuras sociales, hace que no exista "algo así como la sociedad boliviana" (Tapia, 2002), con una identidad nacional consolidada. Así, uno de los conceptos en disputa en Bolivia ha sido y es el concepto de desarrollo y, por supuesto, el concepto de subdesarrollo.

Las visiones alternativas a los estudios sobre desarrollo (Luis Tapia, Partha Chatterjee, Silvia Rivera, entre otros), interpelan a los gobiernos y a la comunidad intelectual sobre la necesidad de darle nuevos significados al desarrollo de países, como Bolivia, cuya historia colonial y su proceso constitutivo como República, ahora Estado Plurinacional, está plagada de incomunicaciones entre el Estado monocultural y la sociedad plurinacional, que aún en el contexto de la nueva Constitución, mantiene sus registros de crisis, pobreza, marginalidad, fragmentación y debilidad institucional. Por ello, la planificación del desarrollo y sus instrumentos, como el censo, son un desafío político y social.

Este artículo tiene el interés de reflexionar sobre el censo, en tanto momento síntesis de la expresión de los proyectos de la élite, así como su propio desarrollo comparado, como fuente de información nacional y útil para las decisiones de la sociedad y de los Gobiernos.

El presente trabajo cuenta sin duda con algunas limitaciones. El censo es fuente de información de innumerables trabajos de investigación; pero las investigaciones sobre los censos en Bolivia no han merecido atención suficiente. Su importancia puede ser valorada en la publicación del Archivo Nacional del Censo de 1900 al 2012.

2. Una mirada histórica para ubicarnos en el devenir de los censos

Los hallazgos de pintura rupestre en rocas y cavernas prehistóricas nos muestran que el ser humano ya planificaba y que probablemente ello fue parte de su sobrevivencia frente a los peligros de su hostil y desconocido medioambiente. Planificaba contando y registrando a los miembros de su grupo y las provisiones con los que contaba.

Así el censo, que viene del latín *census*, significa padrón o lista de personas y bienes, ha acompañado la historia como herramienta de planificación del desarrollo de las sociedades humanas.

El proceso histórico del censo puede ser dividido en dos: El primero, en la edad antigua y media y principios de la modernidad, donde el censo fue un mecanismo para la recaudación de impuestos para la monarquía o para los señores feudales y/o para dotarle de hombres a sus ejércitos para las guerras. Y el segundo, en la modernidad, para la planificación del desarrollo y la participación política y la redistribución de los recursos.

Así, los primeros censos se registran en: Egipto (2750 a.C.), Babilonia, Palestina, Roma y China (550 a.C.) y la India (2238 a.C.), Francia (786 a.C.) ordenado por Carlomagno. En Roma, los censos se realizaron durante la República, y además de usar los datos para fines militares e impositivos, también servían para asignar a la población a una determinada clase social, ya que si pertenecía a las clases altas, podía acceder a un cargo político o militar (Rodríguez Castilla, 2005).

De acuerdo al Antiguo Testamento, en el libro de los Números, se registraron 603.550 habitantes en el censo que contaba a todos los varones de Israel de 20 años y más, aptos para el combate, clasificados por clan y por familia. Un dato histórico religioso del cristianismo, señala que la vida de Cristo estuvo marcada por dos eventos censales de los cuales, el primero, al momento de su nacimiento, fue el ordenado por el emperador Augusto, que fue el décimo censo del Imperio Romano, por el cual cada familia debía hacerse censar no en el lugar de residencia, sino en el de su origen, lo que implicó que María y José se trasladaran de Nazareth a Belén. El segundo, cuando Herodes ordenó el recuento y asesinato de todos los infantes que debían tener la edad de Cristo (Rodríguez Castilla, 2005).

Claramente, los censos para fines impositivos fueron impopulares y resistidos, marcados por la desconfianza hacia los gobernantes, por la violencia y el abuso que se ejercían. En ese periodo, la población era "propietaria" de la información sobre sus propiedades y cultivos. Para garantizar la confiabilidad de la información se estableció la "declaración jurada", vigente hasta nuestros días, el relevamiento de la información catastral. El avance de la tecnología de la información demográfica irá, con el tiempo, expropiando la

información privada a los ciudadanos para devolverles en políticas públicas homogeneizadoras y dependientes de la información "oficial" del Gobierno.

Volviendo al primer periodo del censo. Los mecanismos de recolección de la información eran desiguales, localizados y discontinuos. La estandarización tomaría muchos años más. Según *ib* Revista de la Información Básica, del Instituto Nacional de Estadística de Colombia (Rodríguez Castilla, 2005), por ejemplo en Estados Unidos, se usó formularios manuscritos entre 1790 a 1820, cuyos datos no eran uniformes en todos los Estados, porque se podían agregar de acuerdo al interés de los mismos e incluso por el encuestador. Y fue recién en 1830 que se utilizó:

(...) por primera vez, un formato uniforme y estandarizado, impreso por ambas caras y se aplicó el sistema de *jure*, pues la información sobre personas que no se encontraban en el momento del censo, pero que residían en esa vivienda, podría ser suministrada por los habitantes presentes⁸.

Este tipo de información fue propia del periodo manufacturero de la producción.

En 1753 el Parlamento Británico aprobó el censo como una señal de valoración del conocimiento de la población y como un requisito necesario para planificar la acción política. Suecia será el primer Estado en implantar los censos periódicos. En 1810 Francia inició su primer censo de la era moderna e implementó la periodicidad de cinco años. Estos hitos, darían pie a la realización de los censos con criterios modernos. Son hitos históricos que marcan el inicio hacia la transición de censos para sostener el poder a través de los impuestos y las guerras, hacia los censos cuyos datos dan sustento a la redistribución y la representación política, en Occidente.

La producción maquinizada y el desarrollo de las fábricas entre 1820 y 1870, con la Revolución Industrial, cambiaron la economía, la sociedad, el crecimiento de las ciudades, la jornada laboral de obreros, entre otros. Así, en Estados Unidos, en el censo de 1840 se incluyeron variables relacionadas con la actividades industriales, productos industriales y materiales industriales, calidad de la casa y enseres usados en su interior

⁸ Rodríguez Castilla (2005).

En los censos de 1900 a 1930, las variables de actividad económica van ganando espacio (Rodríguez Castilla, 2005), con casi el mismo contenido que hoy conocemos: ocupación, número de meses en los que no trabajó, su posición ocupacional (si es empleador, empleado o trabajador por cuenta propia), rama de actividad, entre otros. Y en 1860, se incluyeron los datos sobre la calidad de la vivienda y la tenencia de esclavos.

Mientras que, entre los antecedentes remotos en América Latina, se pueden mencionar los registros del Imperio Inca (1197-1572). Los Incas llevaban registro de la población, de sus tropas y suministros generales, en Quipus que eran pitas anudadas en un sistema de codificación con el que se llevaba la contabilidad. Con este sistema contaban la relación de aumento de población y la disponibilidad de tierras para el cultivo. A medida que aumentaban los miembros de una familia y comunidad se les dotaba tierras para el cultivo.

La historia de los censos en las Américas, llegan con la colonización. Y aquí hay que hacer una distinción. A diferencia de otros continentes, la Colonia mantuvo un activo registro de la producción y de la población, particularmente de los indígenas, a fin de sostener la explotación de los recursos naturales.

En el caso concreto de Bolivia, Eduardo Chávez Ballón⁹, con datos del sitio bolivia.blogdiario.com [sic], señala que, atraídos por la plata en 1545, los españoles, fundaron Potosí, que tenía rango de ciudad en 1561, y a sólo 25 años de su creación tenía 50.000 habitantes, y en 1625 más de 160.000, más que varias ciudades importantes de Europa.

La fundación de ciudades, como La Paz (1548), Cochabamba y Tarija (1574), Santa Cruz (1561), Sucre (1538), Trinidad (1561) y Oruro (1600), respondía a su objetivo de explotación y para ello realizaron censos parciales. "En 1773 se estableció que en Cochabamba vivían 22.305 personas y 180.170 en

9 Chávez Ballón, E. (2012, 18 de noviembre). Bolivia realiza el censo 11 en 187 años de independencia. [Artículo publicado en *La Razón*, reproducido en blog *Historias de Bolivia*]. Disponible en <https://bit.ly/2ZCvJjr>

Santa Cruz de la Sierra. Tres años después, en 1776, el recuento se realizó en La Paz y el resultado fue de 21.140 habitantes¹⁰.

Desde su fundación, Bolivia realizará 12 censos —si se mantiene el anunciado censo para el 2022—: Diez censos como República y dos como Estado Plurinacional.

Como se lee en el cuadro 1, el censo no ha sido una herramienta central en la planificación del desarrollo. No existe un estudio que nos informe sobre las razones por las cuales los censos se postergaban o no se realizaban. Pero, pensando en la historia del país, las razones están asociadas a la inestabilidad política y las dificultades para consolidar un proyecto de desarrollo global del país.

El escaso e irregular crecimiento de la población del país, principalmente hasta 1950, ha tenido diversas interpretaciones. Pereira (2014), con base en un estudio preparatorio de las políticas de población en 1970, refiere como las causas:

(...) las frecuentes guerras civiles internas, la guerra externa¹¹ contra Chile (1879) y la guerra del Acre con Brasil en 1905. Las desmembraciones territoriales, y por tanto poblacionales, con Chile (1866), Argentina (1889), Brasil y Perú [p. 188].

Otras explicaciones hacen referencia a factores tales como los geográficos, geopolíticos, climatológicos y raciales. A propósito del censo de 1900, la falta de inmigración extranjera sería la explicación para el atraso y el crecimiento demográfico e, incluso, el estancamiento del crecimiento de la población indígena de occidente, incluyendo los “salvajes” de oriente que, comparativamente entre el censo 1845 (José Ballivián y Seguro) y el de 1900 (José Manuel Pando), en 54 años, no mostraba variaciones (Pereira, 2014). A ello hay que agregar disminución, en casi 50 por ciento (1.153.970), entre el censo de 1854 (Manuel Isidoro Belzu), que registró 2.326.126 habitantes, y el de 1882 (Narciso Campero) que reporta 1.172.156 habitantes.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ El censo de 1900 sucede en un contexto particular de pos-Guerra Federal, en momentos en que se protagonizaba la Guerra del Acre y se llevaba adelante una reforma militar.

Cuadro 1
Bolivia: censos realizados en territorio nacional, 1831 – 2012
(Población en número de habitantes)

Número		Año	Población	Presidencia	Tipo	Institución a cargo	Periodicidad (años)
SIGLO XIX	1	1831	1.088.768	Andrés de Santa Cruz y Calahumana	Población	Ley de Obligatoriedad de los Levantamientos Estadísticos	
	2	1835	1.060.777	Andrés de Santa Cruz y Calahumana	Población	Oficina de Estadística	4
	3	1845	1.378.896	José Ballivián y Segurola	Población	Oficina de Estadística	10
	4	1854	2.326.126	Manuel Isidoro Belzu	Población	Oficina de Estadística	10
	5	1882	1.172.1560	Narciso Campero	Población	Oficina de Estadística	9
SIGLO XX	6	1900	1.555.818 ¹²	José Manuel Pando	Población	En 1886 se crea la Oficina Nacional de Inmigración, Estadística y Propaganda Geográfica En 1936, el Presidente José Luis Tejada Sorzano crea la Dirección General de Estadísticas y Censos	18
	7	1950	2.704.165	Mamerto Urriolagoitia	Población y vivienda	Dirección General de Estadísticas y Censos	50
	8	1976	4.612.986	Hugo Banzer Suárez	Población y vivienda	1970 se crea el Instituto Nacional de Estadísticas INE	26
	9	1992	6.420.792	Jaime Paz Zamora	Población y vivienda	Instituto Nacional de Estadísticas INE	16
SIGLO XXI	10	2001	8.274.325	Jorge Quiroga Ramírez	Población y vivienda	Instituto Nacional de Estadísticas INE	9
	11	2012	10.059.856	Evo Morales Aima	Población y vivienda	Instituto Nacional de Estadísticas INE	11
	12	2022		Luis Arce Catacora	Población y vivienda	Instituto Nacional de Estadísticas INE	10

Fuente: Pereira (2012), Chavez Ballón, óp. cit., y La Opinión (2012)¹³.

12. Esta cifra de habitantes muestra una variación respecto al dato que arrojó el Informe del Censo de 1900 (Archivo y Biblioteca Nacionales de Bolivia, 2012). El "Censo General de la Población de la República de Bolivia. Según El Empadronamiento de 1° de Septiembre de 1900. Tomo I, Resultados Generales", estima que, en 1900, Bolivia tenía una población de 1.816.271 habitantes de los cuales 91.000 "almas" correspondían a las tribus de indígenas "no civilizados" o "no sometidos" que habitaban el norte y este del país. Ver: Periódico Digital PIEB (2012, 7 de diciembre). *Censo de 1900: 91.000 "almas" eran consideradas no civilizadas*. Disponible en <https://bit.ly/3bJjN1R>

13. La Opinión (2012, 18 de noviembre). *Censo en Bolivia se inició en 1831*. Informe especial. Disponible en <https://bit.ly/3Cvhyv5>

El censo de 1900 se destaca por ser el primero con bases científicas, según la historiadora María Luisa Soux¹⁴. Mientras que, el censo de 1950 se realiza bajo técnicas modernas, y es el primero que pregunta por la vivienda, y en ese sentido marcará la diferencia con los censos anteriores. Sin embargo, hay que mencionar que los cambios fueron implementados con considerable retraso, con relación a Estados Unidos y en países europeos donde, como hemos visto, aproximadamente en 1860 se empezó a preguntar por la vivienda y hacia 1910 sobre el trabajo, desempleo, ocupación, entre otros. Esta dinámica estuvo marcada por la Revolución Industrial, mientras que Bolivia todavía era un país agrario, primario exportador, que transitaba hacia el crecimiento urbano y cambios en la educación, medios de comunicación, etc. Y como en el resto del mundo, los albores del voto universal promoverán, un proceso lento, pero ascendente hacia la producción de información censal y estadística.

3. El censo entre la política y la identidad

Los once censos en Bolivia han sido cruzados por la tensión política sobre la identidad. Tensión que expresa el campo de conflicto entre las características de la población y el proyecto de las élites. Como dice Salvador Romero:

Que el censo de 1900 estableciese la identidad étnica de las personas¹⁵, que los de 1976 y 1992 las omitiese, que el 2001 permitiese la autoidentificación sin considerar la variable “mestizo” y que el de 2012 ofrezca una paleta ampliada de opciones indígenas, revela cuáles han sido las percepciones dominantes en Bolivia sobre las bases de su identidad o los fundamentos de la ‘comunidad imaginaria’ nacional¹⁶.

Para Crespo (2008), la identidad colectiva es la idea que una sociedad o un grupo social desarrolla sobre sí misma para responder a la pregunta de ¿quiénes somos? Así, el carácter de la construcción de la identidad colectiva es la base para la construcción del “nosotros” ideal, como expresión de la representación de una “autoimagen producida por un grupo de individuos”.

14 Periódico Digital PIEB, 2012, loc. cit.

15 Los censos hasta el realizado en 1882, se concentraron en preguntas demográficas clásicas (edad, sexo, educación, entre otras) y algunas de ocupación.

16 Romero Ballivián (2012, p. 29).

En ese sentido, Crespo (2008) señala cuatro periodos estatales en los que el cuestionamiento sobre la identidad tiene el objetivo de construir identidades colectivas que: "se pone en evidencia en momentos de (re)constitución de las características nacionales, generalmente asociadas a cambios estructurales, resultado de la imposición de una nueva matriz socioeconómica y simbólica" (p. 211).

El primero, después de la Guerra del Pacífico y durante la vigencia de la matriz liberal en las primeras décadas del siglo XX. Momento en el que la controversia "como la situación de los indígenas" se "sustentó en la concepción de la democracia no sólo como forma de gobierno sino también como fórmula de prefiguración de la identidad ciudadana". En ese sentido, según Irurozqui (2000, citado por Crespo, 2008) construyeron dos identida-des: la de ciudadanos —hombres "calificados" por su educación, riqueza derivada de la propiedad y unida al prestigio— y la de no ciudadanos —quienes carecían de esos rasgos. Identidades definidas por el orden político, que le dotó de "legitimidad republicana a los argumentos coloniales de segregación social". En ese contexto, el derecho al sufragio y los elementos requeridos para ejercerlo —masculinidad, alfabetización y propiedad o renta no adquirida en trabajos domésticos— lograrán un alto valor simbólico.

El segundo momento, durante el nacionalismo de 1952, cuya modificación de las identidades colectivas tuvo intención homogeneizadora, que, como explica Silvia Rivera, este periodo:

(...) no hace sino completar las tareas de individuación y etnocidio emprendidas por el liberalismo creando, a partir de la reforma estatal (...) mecanismos singularmente eficaces para su profundización: la escuela rural masiva, la ampliación del mercado interno, el voto universal y una reforma agraria parcelaria (...) que constituyeron renovados medios de liquidación de las identidades comunales y étnicas y de la diversidad cultural de la población boliviana¹⁷.

El tercer periodo, a partir de 1985, inicia la matriz neoliberal que despoja a las identidades colectivas de sus anteriores fundamentos. El mercado y el sistema de los bienes se convierten en el espejo de los individuos, introduciendo en

17 Rivera (1993, p. 34, citado por Crespo, 2008).

su cotidianeidad y subjetividad inéditos patrones de consumo que definen la identidad colectiva y donde "ya no importa lo que uno es o lo que uno hace, sino lo que consume" y la diferenciación es, entre "consumidores" y "no consumidores", entre ricos y pobres.

Y el cuarto momento, en la matriz del Estado Plurinacional, "proceso de cambio", que en la esfera política "ha producido una nueva disputa por la identidad de los bolivianos, (re)situándola entre la esfera de los lazos primordiales y los culturales, en el campo de las identidades étnicas" (Crespo, 2008, p. 213).

En este contexto complejo de la construcción de la identidad colectiva, los datos de los censos, mostrarán los cambios en la pregunta sobre identidad y los cambios históricos en su valoración política y social.

Xabier Albo, una de las voces más influyentes en este tema, sintetiza así el proceso censal en el que la información sobre identidad es asumida por los procesos censales en Bolivia. Nos ilustra al respecto:

El censo de 1900, el primero en preguntar sobre identidad, reporta que el 50, 9% son indígenas, 26, 87% mestizos; 2,7% blancos; negros el 0,2% y un 0,2% no especifica. En 1950, se establece una "clasificación simplificada de dos categorías, se preguntó solamente si era indígena o no lo era, se eliminó la variable mestizo y se introdujo la lengua, con una sola opción de respuesta: "Cuál es la lengua principal", sin opción a las y los bilingües. Así, el 36,5% dice tener como lengua principal al Quechua; el 24,5% al Aymara, el 2,5% a otras lenguas autóctonas y el 35,9% al castellano o idioma extranjero¹⁸.

En 1976 y 1992, se preguntó por el idioma, como la forma indirecta de conocer la identidad. La formulación de la pregunta dice: ¿Qué idioma habla más frecuentemente en su familia? En estos censos la población indígena que vive en las ciudades, también conocido como indígenas urbanos, emerge como una realidad, junto con la rápida urbanización del país.

Y a partir del censo de 2001, se especifican, en pregunta cerrada, los pueblos indígenas, dejando la opción de "otro". Datos que acompañaran

18 Albo, Xavier (2017, 30 de noviembre). De igual a igual con Xavier Albo. [Nota expositiva] Sudamérica Rural IPDRS, <https://youtu.be/4hmCQCJOCUU>

el proceso hacia el proyecto del Estado Plurinacional, superando el Estado monocultural.

Para la ronda censal 2020, además del tema de la identidad a partir de las preguntas de autoidentificación étnica, ingresó a la agenda, por lo menos en Argentina y Canadá, la pregunta para toda la población, sobre la autopercepción de identidad de género. En el caso del próximo censo de Argentina¹⁹ la pregunta dice así: Pregunta 24 ¿se considera...

- mujer trans / travesti? 1
- varón trans? 2
- mujer? 3
- varón? 4
- ninguna de las anteriores? 5
- ignorado 9

Sin lugar a dudas, será una temática que también se abordará en el país, no sin provocar tensiones, resistencias, presiones e interpretaciones sobre la pertinencia, o su utilidad para las políticas públicas.

Y, finalmente, el abordaje en el censo, de la identificación de la población afrodescendiente, que como han hecho público sus dirigentes, el que se les englobe en "otros pueblos" impide que puedan concertar políticas sociales y económicas a favor de esta población, tratamiento que todos los pueblos indígenas y otras minorías deben recibir en la codificación y procesamiento. Es más, como sugiere Crespo (2008), esta pregunta debe quedar abierta, ya que la precodificación condiciona las respuestas hacia las opciones mayoritarias.

4. Los avatares de la institucionalidad estadística

Tal como nos muestran los datos, tanto por la propia historia censal del país (11 censos en 196 años de vida como República), como por la información de países de la región, y de otros continentes, Bolivia actualmente se encuentra entre los países que necesitan "una estrategia estructural que

¹⁹ <https://www.indec.gob.ar/>

requiere apoyo de organismos internacionales tanto de innovación como en desempeño estadístico”²⁰. En efecto, el propio INE, en su página web, caracteriza a Bolivia como un país “con escasa cultura estadística”²¹. Esta escasa cultura puede ser abordada desde la institucionalidad, desde la innovación técnica y tecnológica —nos referiremos aquí, principalmente al censo como el mayor operativo estadístico público—, y desde la influencia de las estadísticas en los estudios de las ciencias sociales.

Sobre la institucionalidad, es evidente que desde los primeros censos, en 1831 y 1835, el gobierno de Andrés de Santa Cruz asume las condiciones institucionales vigentes en otros países con la aprobación de la Ley de Obligatoriedad de los Levantamientos Estadísticos y, después, la creación de la Oficina de Estadística. Esta última se mantendrá dependiente de Hacienda hasta 1886, cuando se convierte en la Oficina Nacional de Estadísticas y Propaganda Geográfica; en 1950 se llamará Dirección General de Estadísticas y Censos; y el 30 de abril de 1970, se creará el Instituto Nacional de Estadísticas.

En cuanto al marco normativo, se pueden mencionar, por su importancia, el Decreto Ley N° 14100 que crea el Sistema Nacional de Información Estadística (SNIE), durante el gobierno de facto de Hugo Banzer. Es un Decreto que recoge la complejidad institucional de la década de 1970, pero que está vigente hasta nuestros días. La Ley N° 777 del Sistema de Planificación Integral del Estado (SPIE), promulgada en 2016, durante del tercer periodo de gobierno de Evo Morales, actualiza la capacidad estadística y su articulación con gobiernos subnacionales y sectores de salud, educación, entre otros.

Recientemente (septiembre de 2021), la Asamblea Legislativa estuvo tratando el Proyecto de Ley: “Proyecto de Ley que Establece las Atribuciones del Instituto Nacional de Estadísticas-INE y Norma la Producción de Estadísticas Oficiales del Estado Plurinacional de Bolivia”²².

20 Villacis, Byron (2017, 18 de octubre). Dejemos de evadir los censos de derecho. *Observatorio Latinoamericano de Censos de Población*. <https://bit.ly/3mpNuel>

21 www.ine.gob.bo

22 Comisión de Planificación (2021).

Con relación al Decreto Ley 14100 y su aplicación, la exposición de motivos del Proyecto de Ley: "Ley General del Sistema Información Estadística de Bolivia" (PL/109-1013)²³, establecía que:

- i. No llegó a integrar de forma real a los órganos que conforman el Sistema de Información Estadística. No todas las dependencias y entidades integrantes del sistema cuentan con unidades de estadística, productoras de información, y en general, las que llegaron a existir por mandato de la norma, no tuvieron la capacidad suficiente para producir la información necesaria, con las características requeridas, con algunas importantes excepciones.
- ii. El Consejo Nacional de Estadística nunca llegó a articularse y ejercer las atribuciones que le fueron conferidas, quedando de forma nominal el nombre. Los Comités Técnicos de Coordinación Estadística no encontraron su funcionalidad real, y menos alcanzaron a colaborar en la elaboración del Plan Nacional de Estadística; coadyuvar en el desarrollo de las normas técnicas para la producción de la información estadística integrantes del Sistema.
- iii. No se llegó a dotar de infraestructura adecuada e instrumentos idóneos, para la producción de la información estadística; el acopio de la información así como su integración y difusión se convirtieron en tareas muy complejas y ante la carencia el mismo INE, como productor y administrador de la información, descuidó su papel dentro del sistema.

23 El proyecto de Ley: Sistema de Información Estadística PL/109, fue repuesto en fecha 12/02/2014 por la diputada Marcela Revollo; Secretaria General de la Cámara de Diputados remite a la Comisión de Planificación Política Económica y Finanzas la cual deriva al Comité de Planificación quien envía al Órgano Ejecutivo en consulta en fecha 27 de marzo; a la fecha se tiene repuestas del Ministerio de Educación, Ministerio de Planificación y Ministerio de Autonomías. El Proyecto de Ley que fue elaborado colectivamente por la "Ruta del Censo" (2012), que concentraba a instituciones como a la UMSA, tuvo la idea de crear un grupo de trabajo que acompañara críticamente las labores del INE, en cuanto a la concreción de un censo con calidad. De este modo, bajo el liderazgo universitario, se creó la "Ruta del Censo", un colectivo que se estableció en septiembre del 2011 con organizaciones académicas y de la sociedad civil, entre ellas: la Universidad Mayor de San Andrés (UMSA), el Observatorio Político Nacional (OPN) de la Universidad Autónoma Gabriel René Moreno (UAGRM), la Dirección de Investigación Científica y Tecnológica (DICYT) de la Universidad Mayor de San Simón (UMSS), la Comisión de Región Amazónica, Tierra, Territorio, Agua, Recursos Naturales y Medio Ambiente de la Asamblea Legislativa Plurinacional, el Instituto PRISMA, la Fundación Jubileo, la Fundación Tierra Bolivia Transparente, Fundación Construir, Programa de Investigación Estratégica en Bolivia (PIEB), Fundación ARU, entre otros. Fue presentado a la Cámara de Diputados por Marcela Revollo, en su calidad de integrante de la Ruta del Censo.

- iv. El INE ha desarrollado metodologías para su propia producción estadísticas (censos y encuestas) pero no ha logrado normar las actividades estadísticas de los sectores; sus actividades se centraron en el apoyo a la producción estadística de los sectores como salud, educación, violencia intrafamiliar, transporte marítimo y otros.
- v. La información producida en la actualidad por el sistema es insuficiente y se basa fundamentalmente en la producción del INE, no permite desagregaciones para los niveles subnacionales y dificulta enormemente la elaboración de las Cuentas Nacionales y el seguimiento a la implementación de políticas sociales, económicas y medio ambientales. El Sistema Nacional de Información Estadística quedó descoordinado y escasamente normado.
- vi. Es insuficiente la asignación de recursos públicos para financiar las actividades estadísticas del INE y los integrantes del sistema, lo que fue una de las grandes limitantes para el desarrollo del mismo.

Recalcando que el PL 253, 2020-21 es un proyecto y, como tal, puede modificarse, nos muestra la visión que el gobierno actual tiene sobre la institucionalidad del INE. En ese sentido, compartimos las observaciones señaladas por varios analistas, como Grebe (2021):

- Dicho proyecto en el Capítulo II, referido al Instituto Nacional de Estadística, (art. 6.I), establece que “El INE es una institución pública descentralizada, técnica-especializada, con autonomía de gestión administrativa, financiera, legal y técnica, con patrimonio propio, bajo tuición del Ministerio de Planificación del Desarrollo (...)”. La dependencia directa del Ministerio de Planificación del Desarrollo, limita la posibilidad de contar con un INE autónomo de derecho público institucional, operativa, técnica, administrativa y normativa, que cuente con independencia administrativa, presupuestaria y financiera. Bajo esa condición de dependencia, la o el director general Ejecutivo del INE, “será designado mediante Resolución Suprema, de una terna propuesta por la Ministra o el Ministro de Planificación del Desarrollo” (art.9).
- El art. 17, establece que “el INE es la autoridad rectora de la producción de estadísticas oficiales del Estado Plurinacional de Bolivia”, sin considerar las competencias constitucionales de los gobiernos subnacionales.

- Sobre el art. 21, "Obligación de los informantes y excepción de las entidades públicas a la información clasificada como confidencial o reservada", la exclusión de las entidades públicas de la obligación de suministrar información clasificada como confidencial o reservada, sin que se establezcan los criterios correspondientes que pueden determinar la confidencialidad, da lugar a que, mediante un trámite simple, las entidades públicas declaren la confidencialidad de sus datos. Como ejemplo, se puede citar el caso de la información sobre la situación real de las empresas públicas. En suma, el PL 253 nos perfila un INE, dependiente y centralizado, lo que contradice los cambios que la propia CPE (2009) señala sobre la información estadística como un bien público, en un Estado autonómico.

En cuanto al método de recolección de los datos, Bolivia en toda su historia censal ha mantenido la modalidad tradicional de hecho o "de facto", cuyas características son, la paralización del país, el relevamiento de la información en un día²⁴, con un despliegue masivo de empadronadores a las viviendas. Por ejemplo, para el próximo censo de noviembre 2022, según Carlos Guachalla, viceministro de Planificación, el día del operativo censal, desplazará 300.000 estudiantes de los últimos años de secundaria²⁵, quienes llenarán la boleta en papel, como en el Censo 2012, en un dispositivo electrónico, si el gobierno decide implementar, por ejemplo, el dispositivo móvil de captura (DMC).

En general, en el país, el debate sobre el cambio de método de hecho, hacia el censo de derecho o con combinaciones, se ha desarrollado en espacios técnicos institucionales que no han trascendido hacia un debate público más amplio²⁶. Según Byron Villacis, investigador de los censos la región: "En pocos casos hay razones justificadas para mantener los censos de hecho; sin embargo, muchos países continúan con el método por comodidad política.

24 También es una constante que en Bolivia, por la distancia y las dificultades viales en áreas rurales, dure hasta tres días en completar el empadronamiento.

25 Alanoca, J. (2021, 23 de julio). El Censo 2022 movilizará a más de 300.000 personas y costará 8,9 millones de dólares. *El Deber*. Disponible en <https://bit.ly/2XY38V8>

26 En la etapa preparatoria al Censo 2012, la Ruta de Censo propuso iniciar un proceso análisis técnico y científico sobre la necesidad de transitar hacia el censo de derecho y/o las combinaciones con el censo de registros.

tradicionalismo o miedo a tomar decisiones que modernicen la calidad de información²⁷. Un censo de derecho, se denomina así porque se centra en el empadronamiento de las personas que viven habitualmente el hogar, aunque no se encuentren presentes en el momento del censo. Esto bajo el concepto de empadronar a las personas que tienen derechos y obligaciones con el municipio en el que viven. Mientras que, el censo de hecho, registra a las personas que en el día del censo se encontraban en el domicilio empadronado.

Al margen de las diferencias técnicas, las dificultades y las ventajas que ambos métodos podrían tener, es evidente que la aplicación del censo de hecho ha tenido, en el país, escaso debate y resistencias, antes que argumentos. No tenemos evidencia de que se haya hecho alguna prueba de campo para descartar su utilidad. Las razones que podrían motivar su aplicación son, por un lado, la doble o triple residencia de los pueblos indígenas y campesinos; y por el otro, la redistribución económica per cápita, que ha generado, desde el Censo 2001, el traslado de gente promovido por las autoridades municipales, para aumentar sus recursos económicos, lo que afecta, principalmente a los municipios intermedios y capitales. Pero además de los ingresos, esta distorsión afecta la planificación, tanto para los gobiernos municipales que aumentan o reducen su población, distorsionando políticas importantes como salud, educación, saneamiento básico, entre otros. Y en conjunto, producen distorsiones en la información estadística del censo, que afecta la toma de decisiones sobre el destino de municipios que pierden población.

Pero el debate, en la región y en el mundo, es mayor, ya que el avance de la tecnología, de manera más acelerada, ha implementado la autoenumeración, es decir, el registro que realizan los habitantes en sus hogares y cuya boleta les llega por correo o por internet, con todos los sistemas de control y seguridad, de acuerdo a una cartografía actualizada. Esta metodología reduce costos, requiere otra logística tecnológica y mucha inversión en difusión y pedagogía del llenado de la boleta, para garantizar la calidad de los datos y bajar el porcentaje de error u omisión censal. A ello hay que agregar el censo por registros, tal como está sucediendo en países

27 Vicallis, 2017, 18 de octubre, loc. cit.

de Europa y Norte América. Una combinación de estos métodos, está en el centro del debate y con importantes resultados positivos.

La combinación entre censo y registros institucionales, es otra tendencia que se profundiza, especialmente en Países Bajos. También es el caso de países escandinavos, que salieron del sistema tradicional de la recolección de datos, para pasar al censo de registros el siglo pasado. En un censo así, la fuente de información son los registros administrativos existentes. Dinamarca fue el primer país que realizó un censo con esta modalidad en 1981; siguió Finlandia en 1990; Noruega y Suecia, y países como España se han sumado a este método en su censo 2021. Alemania y Portugal actualmente tienen procesos mixtos, entre el sistema tradicional y los registros administrativos, tendencia creciente entre los países europeos (Rodríguez Castilla, 2005).

Las razones para el cambio tienen que ver de manera estructural con la búsqueda de mayor calidad de los datos y la necesidad de simplificar los cuestionarios generales; el elevado costo de los censos tradicionales, la actualidad y la rápida difusión de los datos y, no menos importante, la crítica al carácter invasivo de la privacidad del método tradicional. Como se supone, este método requiere contar con registros de calidad, estables, institucionalizados, seguros y transparentes. La transición hacia este tipo de censo, ha requerido cambios estructurales en la calidad de información institucional, así como en las propias capacidades de las instituciones, como se conoce en el caso de España, como una experiencia reciente²⁸.

Al ser el registro institucional la fuente principal de la información, sus eventuales limitaciones son complementadas por encuestas especializadas. Estos cambios requieren procesos importantes de inversión en la creación de condiciones en la calidad de datos ciudadanos que se registra cotidianamente, así como la seguridad del registro y su gestión. Así, 20 de los 28 países de la Unión Europea realizarán sus censos 2021 con registros administrativos parcial o totalmente. En suma, la tendencia en los productos censales es el fruto de una combinación de varios tipos de recolección de información: Censos presenciales, registros institucionales y encuestas sociales especializadas.

28 Instituto Nacional de Estadística – España (2021). *Los censos en la UE*. (Acceso: 26 de septiembre de 2021). <https://bit.ly/3vXbpp1>

En la región, aunque mayoritariamente, se mantiene el método tradicional de empadronamiento, los cambios están llegando de la mano de la tecnología a partir de importantes inversiones estatales en los DMC. En la ronda de los censos 2010, países como Venezuela y Colombia, Paraguay, Uruguay, Brasil y Venezuela levantaron la información con estos dispositivos, lo que requirió nuevos procesos de preparación y capacitación, para garantizar calidad de sus respectivos censos. A la par de estos cambios, el debate sobre cambios en los métodos está en curso. El conjunto de cambios que se están produciendo en el mundo tiene, como hemos dicho, en el centro de su preocupación el que los Gobiernos y la sociedad cuenten con datos de la calidad, confiables y oportunos.

La oportunidad y claridad con la que se presentan los datos, sintetiza procesos complejos de preparación en la etapa, precensal, principalmente en la actualización cartográfica y en el relevamiento de campo y procesamiento. Rodríguez Castilla (2005) registra en 10 años el mayor tiempo de presentación de resultados en Estados Unidos, y el menor, de 4 meses, en el Censo de la Ronda 2000 de Italia.

En Bolivia, el censo de Población y Vivienda 2001 entregó los resultados en 9 meses y el 2012 presentaron los datos oficiales, más consistencia de la base datos, el 30 de junio de 2014, 1 año y 7 meses después del operativo de campo. Lo que generó críticas, al poner en cuestión el principio de la "oportunidad" que todo censo debe considerar.

Sin lugar a dudas el desarrollo de la tecnología es central en la actualidad y calidad de los censos. El procesamiento de grandes volúmenes de información ha generado la inversión en tecnología con capacidades de procesamiento, con lo cual los censos fueron y son resultados del desarrollo tecnológico de cinco generaciones, iniciado por Herman Hollerith con el censo de Estados Unidos en 1880, cuya evolución pasa por el procesamiento electrónico hasta las comunicaciones con la internet, denominada la quinta generación iniciada en 1991 con la *World Wide Web* y la aplicación del DMC.

Siendo un operativo extraordinario, otro tema que está en el centro de las preocupaciones de los Gobiernos es el costo de los censos, lo que se denomina costo eficiencia censal, que es la relación del costo del censo por persona y el tiempo de la presentación de los datos. Al respecto los costos

en otros países de la Unión Europea oscilan entre \$us 22,7 y \$us 0,3 en Turquía.

El censo de 2001 costó aproximadamente \$us 12 millones, \$us 1,4 por persona, costo cofinanciado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y el Tesoro General de la Nación (TGN). Esta inversión fue considerada, por el entonces Director de Censos y Encuestas, Luís Pereira, del INE, como uno de uno de los censos "más económicos" entre varios países de América Latina²⁹. Para ese mismo periodo, el censo en Argentina costó \$us 2,4; en Cuba \$us 4,40; en Ecuador \$us 1,00; en Honduras \$us 2,70; en México \$us 3,00 y en Paraguay \$us 2,10³⁰.

El Censo de Población y Vivienda 2012 se financió con un crédito de \$us 50 millones del Banco Mundial (BM) y una contraparte local de \$us 5 millones, teniendo como fuente de financiamiento al TGN³¹. Es decir, que el costo por persona fue de \$us 5,4.

Para el próximo censo, Carlos Guachalla, viceministro de Planificación anunció que el costo del censo será de aproximadamente \$us 83,9 millones³². Es decir, considerando las proyecciones del INE para el 2022 de una población total de aproximadamente 12.000.000 habitantes, ello significa (si se mantienen los datos publicados) que el costo será de aproximadamente \$us 7 por persona.

Mientras la tendencia internacional es bajar los costos de los censos, en Bolivia se muestra el aumento significativo en cada periodo censal. Datos que deben ser parte del análisis en el costo de la eficiencia censal, calculado entre el costo del operativo de campo y el tiempo en el que se presentan los datos.

Finalmente, la cultura estadística está también determinada por el uso que las ciencias sociales (comunicación, sociología, antropología,

29 Agencia de Noticias Fides - ANF (2001, 12 de julio). Censo de Bolivia tendrá un costo de \$US 1,4 por habitante. <https://bit.ly/3mqxCIM>

30 Ibídem.

31 Instituto Nacional de Estadística - INE (2021, 15 de abril). INE aclaró las condiciones necesarias para la realización del Censo de Población y Vivienda. (Acceso: 15 de septiembre de 2021). <https://bit.ly/3FuL3g>

32 Alanoca, 2021, 23 de julio, loc. cit.

política) incorporan en las investigaciones. Al respecto, Romero Ballivián (2012) señala la necesidad de fortalecer la formación estadística en las universidades. Ello habría que complementar con estudios demográficos. Sin duda, la renovación institucional del INE, que se propone en el PL 253/2020-2021, debe orientarse a la construcción de una mayor cultura estadística que explote, desde diferentes disciplinas y problemáticas sociales, comunicacionales y políticas, los datos del censo y el sistema estadístico.

En cuanto al desarrollo conceptual y técnico de los diferentes censos de población y vivienda, es importante mencionar la influencia y rol que los organismos internacionales han promovido y promueven, en la región y en Bolivia, cambios para el avance en una mejor calidad e innovación de los censos, en cada una de las rondas. Así, se puede mencionar las publicaciones clave:

- “Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales”, por la Comisión de Estadísticas del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, de 1994.
- “Aspectos conceptuales de los censos de población y vivienda: desafíos para la definición de contenidos incluyentes en la ronda 2020”, publicado el 2019 por la CEPAL.
- “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”, publicado por la CEPAL en 2017.

Sólo para mencionar algunas publicaciones, cuyos objetivos son la divulgación de las innovaciones técnicas, tecnológicas, conceptuales y análisis y difusión de datos comparativos en la región.

5. Censos en tiempos de pandemia del Covid-19

La coincidencia entre la declaratoria de la pandemia del Covid-19 y la Ronda 2020 de los censos en América Latina y Bolivia, apareja desafíos en varios sentidos.

La Covid-19, no ha generado grandes cambios en la logística en los países en los que se han desarrollado censos, entre el 2020 y 2021, salvo inversiones

en tecnología, en información y, en porcentajes menores, en implementos de bioseguridad para el personal, que requirió ayuda personal para el llenado, especialmente en Estados Unidos y Canadá. En el caso de España, siendo la fuente principal del censo registros administrativos, prácticamente la pandemia no significó ningún cambio. De acuerdo a la información del INE de España, en su plataforma "CENSOS 2021", la transición del censo tradicional al censo de registros, significó casi 18 años de preparación y de inversión en costos tecnológicos, en el "vaciado" de los registros a un sistema informático, al tiempo que se mejoraban los registros institucionales³³. Estados Unidos, por su parte, realizó el llenado, casi en un 90%, por internet y por correo postal. En pocos se casos se realizaron visitas presenciales.

La mayor inversión de los censos en tiempos de pandemia fue en información pública, medios de comunicación, en redes sociales e internet, así como la disponibilidad de personal para la orientación y ayuda en el llenado del cuestionario en 17 idiomas³⁴. En Canadá, cuyo censo 2021 se realizó, principalmente, con registros administrativos, no se tuvo despliegues de personas o necesidad de implementar logísticas de bioseguridad, salvo en aquellos hogares en los que lo requirieron; el Statistics Canadá adoptó prácticas consistentes con un censo sin contacto y no se llevó a cabo ninguna actividad de enumeración dentro de la vivienda:

El censo de 2021 es el primer censo canadiense que se realiza durante una pandemia. Se tuvieron que hacer varios cambios en el censo, en respuesta a las realidades de la vida durante la pandemia de COVID-19, incluida la enumeración remota y la puesta a disposición del cuestionario del censo para que cualquiera pueda completarlo en línea³⁵.

En ese mismo sentido, la República de Argentina prepara su próximo censo para mayo de 2022, cuya preparación, en el contexto de la pandemia, anuncia tres cambios importantes: Implementar un censo de derecho; incorporar registros institucionales a la captación de datos, y desplazar un

33 Instituto Nacional de Estadística – España, 2021, loc. cit.

34 America Counts Staff (2020, August 27th). U.S. Census Bureau, Partners Find Creative Ways to Promote 2020 Census Amid COVID-19. (Acceso: 15 de septiembre de 2021). <https://bit.ly/3GBkcBE>

35 Statistics Canada (2021, May 12th). Census dissemination planning. (Acceso: 10 de septiembre de 2021). <https://bit.ly/3nKMb0K>

operativo bimodal de relevamiento en línea para la recolección de datos a través de la aplicación e-CENSO³⁶, que permitirá adelantar el llenado de las boletas desde el mes de marzo de 2022 (INDEC, 2021).

6. A manera de conclusión

Abordar el análisis del **Censo de Población y Vivienda** en el país, desde su historia, desde su desarrollo como estrategia conceptual, técnica, jurídica y política, y no desde la significación de los porcentajes o números absolutos, es un desafío que abre más interrogantes y tareas pendientes que conclusiones;

1. La historia de los censos en el mundo y en Bolivia, es también la historia, desde la racionalidad occidental de comprensión de la planificación del desarrollo, concepto que, a la luz de los resultados, particularmente en países clasificados como subdesarrollados o en vías de desarrollo, poscoloniales y multisociales, es insuficiente, ya que su pretendida estandarización, encubre información imprescindible para responder a las necesidades de pueblos y culturas diversos. Por tanto, es importante que las políticas del INE encaren el desafío de los métodos combinados para la producción de la información censal y estadística.
2. La historia de los censos en el país, es también la historia de las instancias a cargo y su capacidad institucional para desarrollar las políticas del sistema nacional de estadísticas, tal es el caso del INE. Un dato compartido, la debilidad institucional que tiene un aparente denominador común, la escasa prioridad que le han dado los diferentes gobiernos a la producción de la información estadística oficial. Y esto demostrado en los recursos priorizados por el TGN y en la aprobación normativa. Por lo menos los últimos censos han sido financiados, en casi el 90 por ciento, con créditos de organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o el Banco Mundial (BM), lo que significa que no están previstos los recursos en el TGN. El sistema nacional de estadística está regido, desde 1976, por un Decreto Ley desfasado de los cambios de la CPE (2009) y de los cambios, conceptuales, técnicos, tecnológicos y éticos que circulan en el debate público y la experiencia internacional. Después de 45 años, y dos censos (2012 y 2022), durante el gobierno del MAS, recién se discute

36 Sistema de Gestión y la posibilidad de recolección en barrido con instrumentos digitales.

la aprobación de una Ley que establece las atribuciones del INE y norma la producción de las estadísticas oficiales. Sobre ella, esperamos cambios en el debate parlamentario, en torno a su carácter dependiente y subordinado al Ministerio de Planificación del Desarrollo, porque en realidad debía ser una institución autárquica como la Contraloría y el Banco Central. Mantener la dependencia, le resta accesibilidad y confianza y previsibilidad en la agenda de producción estadística. Más aún, cuando la CPE instruye la producción de estadísticas departamentales y municipales, como parte del sistema estadístico nacional.

3. El rezago que el país tiene respecto a la innovación metodológica, técnica y tecnológica lo mantiene en el esquema tradicional del censo de hecho con un día de paralización de todo el país, lo que dificulta avanzar sobre la calidad de información a la luz de los cambios sociales, y postergando el ingreso hacia otros métodos como la introducción del internet y los registros institucionales.
4. Asumir el proceso del censo, combinado con registros administrativos, significa la transformación de las instituciones públicas para asumir la responsabilidad de producir información confiable, transparente y segura para la producción de información estadística, al tiempo que garantiza la seguridad de la información ciudadana. Nos referimos, entre otras, instituciones, al Registro Civil, Derechos Reales, el INRA, empresas de servicios, como agua, saneamiento básico, telecomunicaciones, Ministerio de Trabajo, el sistema de salud y educación. Ello permitiría ingresar paulatinamente a una opción combinada en la recolección de datos.
5. En complemento con lo anterior, es importante avanzar en el acceso de la población a la tecnología, e incorporar a la agenda de los censos y encuestas el uso del internet, más en este tiempo en el que la pandemia del Covid-19 ha acelerado su innovación e implementación.
6. La escasa cultura censal y estadística de Bolivia, influye negativamente en su capacidad de planificación del desarrollo, especialmente, en los temas sectoriales como salud, educación, empleo, entre otros. Y es todavía más grave, cuando parte de las competencias estratégicas están gestionadas por los gobiernos subnacionales. Por ello, se hace imprescindible avanzar en una mayor educación estadística en la burocracia estatal nacional y subnacional, así como en organizaciones sociales, políticas y la comunidad académica, especialmente, de las

ciencias sociales. Lo que, sin lugar a dudas, aportaría a la comprensión de los datos de población y vivienda y de otros censos y encuestas, más allá de los temas de redistribución de escaños parlamentarios y de la redistribución de la coparticipación tributaria.

7. El desarrollo tecnológico está cambiando la forma de los censos, como el escáner, que ha remplazado al método manual de captura; así como los mapas digitales y la georeferenciación, que están reemplazando a la actualización cartográfica tradicional. Estos cambios deberían mejorar la eficiencia estadística en el país, reflejada en el costo y el tiempo en el que se presentan oficialmente los datos. Sin embargo, lo que se ha visto, en el último censo, es un retroceso en ese sentido, cuando el costo del censo por persona, en lugar de bajar, como es la tendencia internacional, ha aumentado considerablemente y el tiempo de presentación de los datos ha aumentado en diez meses, respecto al censo de 2001.
8. Profundizar en el conocimiento del censo, como un instrumento privilegiado para el desarrollo, debe motivar la producción de investigaciones sociales, económicas y políticas que aporten al conocimiento de los debates públicos, que han existido sobre las preguntas, sobre el alcance cartográfico y la orientación de las políticas públicas, según los datos obtenidos. Si bien el censo es el más importante desempeño técnico estadístico de un país, es también la expresión del proyecto de las élites políticas y su capacidad de mirar las sociedades que pretenden gobernar.
9. Entre los próximos desafíos, en el ámbito de las identidades, el abordaje de la autopercepción de identidad de género, será un tema, para cuyo debate se deberá preparar el próximo proceso pre-censal 2022. Al respecto, los debates previos sobre la autopercepción indígena, con seguridad, aportarán la experiencia y los resultados que se han logrado.
10. Con relación al próximo censo 2022, es importante que el INE supere los errores que se cometieron en el censo 2012, esto es: Errores en la actualización cartográfica, que motivó que poblaciones importantes no sean empadronados, lo que provocó desconfianza en la consistencia de los resultados. La falta de participación social e institucional en el proceso preparatorio y de análisis de los datos debe ser corregida y, de manera urgente, se debe conformar el Comité Impulsor, como en anteriores experiencias.

Bibliografía

ARCHIVO Y BIBLIOTECA NACIONALES DE BOLIVIA

- 2012 *Bolivia en 1900. Edición facsimilar y estudios del Censo General de la Población de la República de Bolivia. Según el empadronamiento de 1° de septiembre de 1900.* Editorial Tupac Katari.

GREBE, Horst

- 2021 Proyecto de Ley N° 253/2020-2021. (27 de septiembre de 2021). (Documento No publicado)

INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos República de Argentina)

- 2021 *CENSO República Argentina, reconocernos.* Indec. Disponible en <https://bit.ly/3CuBgqK>

PEREIRA, René

- 2014 El censo fue un fracaso. *Temas Sociales*, 35: 183-200.

RODRÍGUEZ CASTILLA, Amadeo

- 2005 Experiencias importantes en la historia de los censos, y el Censo General 2005 de Colombia. *ib*, *Revista de la información básica*, 2(2). (Revista Virtual). https://sitios.dane.gov.co/revista_ib/html_r4/articulo5_r4.htm

ROMERO BALLIVIÁN, Salvador

- 2012 [Participación en Diálogo Académico]. En H. Mazurek (Coord.), *El censo en Bolivia, una herramienta de desarrollo. T'inkazos*, 32: 9-31. <http://www.scielo.org.bo/pdf/rbcst/v15n32/v15n32a01.pdf>

TAPIA, Luis

- 2011 El tiempo histórico del desarrollo. En F. Wanderley (Coord.), *El desarrollo en cuestión: reflexiones desde América Latina* (pp. 19-36). CIDES-UMSA.

- 2002 *La Condición Multisocietal. Multiculturalidad, Pluralismo, Modernidad.* Muela del Diablo. <https://repositorio.umsa.bo/handle/123456789/1530>

El censo base para el desarrollo humano integral

Juan Carlos Núñez Vidaurre¹

Resumen

La necesidad de conocer datos e información estadística es fundamental para las distintas dimensiones económicas, sociales y ambientales de un país; es la base primordial para que la sociedad conozca el contexto en que se desenvuelven sus actividades económicas, sociales, culturales, laborales y profesionales.

Para el Estado, es primordial contar con esta información, puesto que de ella emana la planificación del desarrollo, la priorización de temáticas y la aplicación de políticas públicas que vayan en beneficio directo de la población, a la cual se debe.

Por lo tanto, el censo de población se constituye en una herramienta fundamental para el logro de estos propósitos. Por ello, éste debe caracterizarse por ser oportuno, de alta calidad y liberado de todo tipo de condicionamiento político o de otro tipo de intereses. Esta información se

¹ Sociólogo. Diplomado en Derechos Humanos. Programador informático. Educador popular – CEAAL y en Educación Alternativa INFE. Experiencia en manejo de conflictos sociales, facilitación y negociación desde la Iglesia Católica. Director Ejecutivo de la Fundación Jubileo, institución que trabaja en investigación económica y social, contribuyendo al debate público e incidencia política. Miembro del Consejo de Gestión del Conocimiento del Consejo Episcopal Latinoamericano- CELAM y del equipo de asesoramiento de la Conferencia Episcopal Boliviana. E-mail: juancanu@gmail.com

transforma en un bien público, que permite la orientación y el camino para el desarrollo del país.

Hemos tenido diversas experiencias en el tiempo, muchas de ellas complejizadas por el contexto que tocó vivir, constatando que la influencia política y social juegan un rol determinante para viabilizar o entorpecer el trabajo técnico, en una temática tan importante como es el Censo de Población y Vivienda.

Palabras clave: planificación para el desarrollo; políticas públicas; datos e información estadística; censo de población y vivienda; calidad, oportunidad y transparencia.

1. Introducción

Desde la sociedad civil boliviana se ha buscado estrategias para participar plenamente en el Censo de Población y Vivienda 2022 (de aquí en adelante el Censo), y en sus diferentes etapas, sin interferir en las competencias que son otorgadas al Instituto Nacional de Estadística (INE), sino, coadyuvando en sus acciones para una mayor transparencia y el fortalecimiento de su institucionalidad. De esta manera, se precautela su independencia y calidad en el trabajo técnico que le toque desempeñar, sin injerencias políticas ni de otro tipo de intereses.

Es necesario que el proceso del Censo, en todas sus etapas, sea transparente, eficiente, con pleno acceso a la información y con suficiente nivel técnico, garantizando calidad en la información. Esta información procesada y hecha pública se convierte en información oficial, base para el conjunto de acciones, planes, políticas, investigaciones que benefician a la población. Pero también, ese proceso puede tener deficiencias y los datos que se difunden no necesariamente responden a la realidad y afectan al desarrollo de regiones y el país en su conjunto, perjudicando a la población.

Para asumir esta tarea de acompañamiento desde las organizaciones e instituciones de la sociedad civil boliviana, es primordial que éstas cuenten con la información suficiente, para el desempeño de una ciudadanía activa.

El proceso del Censo no es un tema meramente técnico. Si bien su elaboración y realización requieren del mejor nivel de desempeño técnico, para buenos resultados, también es cierto que debe existir una acción corresponsable desde la sociedad para que ese proceso cuente con un entorno favorable. Dichas condiciones, facilitarán el recojo de la información, con una población informada, motivada con los propósitos claros del Censo, conociendo que éste permitirá —desde la información de cuantos somos, donde estamos y como estamos— una adecuada planificación para el desarrollo, la aplicación de políticas públicas a nivel nacional, departamental y municipal, así como también, para el trabajo de las diferentes entidades de cooperación que contribuyen al desarrollo del país, o de instituciones académicas, no gubernamentales y fundaciones, que aportan cotidianamente desde la investigación, sistematización de buenas prácticas, debate público o incidencia política.

Es fundamental que desde el nivel gubernamental exista una clara voluntad política para permitir que este proceso sea absolutamente transparente, sin intervención indebida de sectores gubernamentales u organizaciones corporativas afines al régimen actual. El riesgo es que dichos actores no permitan una adecuada fotografía de la realidad y que puede redundar en una evaluación indirecta de la gestión desempeñada. Es vital que lo coyuntural y el cuidado de intereses sectoriales o de grupos de poder queden relegados y permitamos que este proceso avance de manera independiente.

Los resultados que obtengamos del Censo, le permitirá al país contar con la bitácora para encaminar el desarrollo social, económico y productivo, por el periodo de los próximos diez años, donde se requiere buenas políticas públicas, adecuada gestión y buen uso y destino de los recursos públicos.

En este artículo se realiza un análisis crítico de los rasgos fundamentales de un Censo de Población y Vivienda en Bolivia y su importancia para el Censo 2022. En la primera parte se presentan algunas definiciones importantes; en la segunda, se realiza un recuento histórico de los Censos de Población en Bolivia. En la tercera parte se presentan las características del censo de población y vivienda, incluyendo los principales instrumentos censales y contenidos de información. En la cuarta parte se realiza un análisis de las lecciones aprendidas del Censo 2012; se continúa con las expectativas sobre el Censo 2022 y el rol del INE.

2. Definiciones

La definición de lo que es un censo tuvo un proceso de construcción, donde aportaron tanto los acuerdos internacionales, como las propias características que va adquiriendo en cada país, conforme la evolución que tuvo en su proceso de aplicación.

En Bolivia, en censos anteriores, se ha introducido algunos cambios para clarificar las relaciones entre las distintas unidades y conceptos; y se habla así de la implementación de un censo de población y vivienda.

Se puede concluir, con base en los conceptos que el INE asume, que un *censo de población* es un:

Conjunto de operaciones que consisten en recopilar, resumir, valorar, analizar y publicar los datos de carácter demográfico, cultural, económico y social de todos los habitantes del país y de sus divisiones político-administrativas, referidos a un momento o período dado. Esta operación va dirigida a todas las personas que residen en viviendas, ya sean familiares o colectivas. La unidad básica del censo de población es la persona residente, pero su identificación no se hace individualmente, sino que es preciso considerar sus relaciones de convivencia, por lo que la familia, el hogar y el núcleo familiar aparecen también como unidades básicas adicionales².

Por las características que tiene en nuestro país, el censo también incluye el concepto o definición de *censo de vivienda*, concebida como el:

Conjunto de operaciones tendentes a recopilar, resumir, valorar, analizar y publicar los datos relativos a todos los lugares destinados a habitación humana que han sido concebidos como tales, y a enumerar aquellos que no habiendo sido concebidos para este fin tienen sin embargo ese uso³.

Los censos se realizan por enumeración completa haciendo que la ejecución de los mismos sea un proceso bastante complicado y costoso. Las recomendaciones internacionales indican realizar cada diez años. Los censos vienen a retratar el estado de situación en un momento determinado,

2 Instituto Nacional de Estadística. <http://censosbolivia.ine.gob.bo/webine/preguntas-frecuentes>

3 Instituto Nacional de Estadística. <https://www.ine.gob.bo/index.php/instituto/glosario-c/>

el estado de una población, su distribución por sexo y edad; pero también en función a otras características, como por ejemplo: demográficas, donde son registrados el número de hijos o la situación de migración; aspectos económicos, para conocer la situación de ocupación de la población; características culturales, como el nivel de instrucción; jurídicas, registrando el estado conyugal, la nacionalidad; y sociales, que recojan el modo de vida de la población.

Además, en la dimensión de vivienda, el censo recoge la cuenta de viviendas y sus propias características, que aportan a la metodología de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) de la población, que permitan identificar carencias críticas y caracterizar la pobreza.

3. Proceso histórico en Bolivia

En la historia de nuestro país se han realizado diversos censos; los iniciales considerados como un recuento de población. En 1831 se inicia con el primer censo de población bajo el gobierno del Mariscal Andrés de Santa Cruz, donde se emitió la "Ley de Obligatoriedad de los Levantamientos Estadísticos", que permitió un trabajo censal integral de población que estableció que Bolivia contaba con una población de 1.088.768 habitantes.

Es bueno recordar que en el periodo previo a la Independencia también se tuvieron recuentos de población en el Alto Perú, varios de ellos fragmentados, levantados en La Paz, Cochabamba, Santa Cruz. No obstante, el Mariscal de Santa Cruz establece por primera vez esta información de datos integrados, en la reciente República.

Andrés de Santa Cruz es un importante impulsor de las estadísticas en Bolivia. En su propio gobierno se realiza el segundo censo (1835); pero además institucionaliza una entidad del Estado boliviano, la Oficina de Estadística, que cumplió un rol fundamental en estos procesos de censo de población.

Como se aprecia en el Cuadro 1, los censos desde 1950 adquieren la característica de combinar población y vivienda, aspecto que hasta ahora está vigente. Ello permite un mejor seguimiento a los indicadores NBI. Es importante resaltar que el censo de 1950, se realizó bajo los estándares y

normas del Instituto Interamericano de Estadísticas y el Censo de 1976 bajo las normas de la Organización de las Naciones Unidas.

En Bolivia hasta el momento desde 1831, se han realizado 11 censos con sus propias características, y esperamos este 2022 el siguiente censo que aportará al desarrollo del país. En el análisis de los contextos en los que se vivieron estos últimos seis censos, cuatro de ellos en pleno proceso democrático, se aprecia las influencias político partidarias de los gobiernos de entonces, lo que siempre ha contaminado el trabajo técnico e independiente que deban tener estos procesos.

Cuadro 1

Bolivia: Censos de población y de vivienda, 1831-2012 (En número de habitantes)

Censos de población	Censos de vivienda	Resultados	Contexto
1831		1.088.768	Gobierno del Mariscal Andrés de Santa Cruz. Se crea la Oficina de Estadística.
1835		1.066.777 (*)	Gobierno del Mariscal Andrés de Santa Cruz. Implementa la Oficina de Estadística.
1845		1.378.896	Gobierno del Gral. José Ballivián
1854		2.326.126	Gobierno de Manuel Isidoro Belzu
1882		1.172.156 (*)	Gobierno de Narciso Campero, un censo después de 28 años del anterior. Implementada por la Oficina de Estadística, así denominada en ese entonces.
1900		1.555.818	Gobierno de José Manuel Pando. Implementada por la denominada Oficina Nacional de Inmigración, Estadísticas y propaganda Geográfica, nueva denominación a la institución de estadísticas de ese entonces.
1950	1950	2.704.165	Gobierno de Mamerto Urriolagoitia, tardaron más de cinco años en su publicación, debido a varios factores, entre ellos la Revolución Nacional de 1952.
1976	1976	4.613.419	Gobierno del Gral. Hugo Banzer Suarez, en pleno proceso de las dictaduras militares en el país.
1992	1992	6.420.792	Gobierno de Jaime Paz Zamora
2001	2001	8.274.325	Gobierno de Jorge Quiroga
2012	2012	10.059.856	Gobierno de Evo Morales

Fuente: elaboración propia con base en documentos del INE y del Blog "Historias de Bolivia" <http://historias-bolivia.blogspot.com/>

NOTAS.- (*) Se observa diferencias notorias de población, ascensos y disminuciones. Más allá de factores de migración, salud u otras variables, se han trabajado estimaciones de población, sin confirmar en trabajos de campo, entre los años 1845 y 1854. En este periodo José María Dalence realizó una estimación de la población, considerada "salvaje", que ascendía según esos datos a 760.000 personas.

4. Características del censo

4.1. Tipos de censo

Los censos pueden ser clasificados en dos tipos:

- a) **De hecho:** Se destina una jornada para este trabajo y se paraliza el país para que las personas estén en sus hogares. Se entrevistan a las personas en el lugar donde pasaron la noche anterior al día del censo.
- b) **De derecho:** Cuando se recoge información de las personas que residen en la vivienda de manera habitual, pese a que en el momento del empadronamiento no se encuentren presentes.

En Bolivia se aplica el **tipo de censo de hecho**, que para el 2022 se determinó el día 16 de noviembre.

Lastimosamente, porque los resultados finales de los censos se los ha vinculado con los indicadores de población, y éstos son determinantes para la distribución de recursos públicos e inclusive escaños parlamentarios (en Cámara de Diputados), se ha distorsionado este tipo de censo de hecho, ya que se obliga a muchos ciudadanos a retornar a su lugar de origen con el objetivo de no perder recursos. Sin embargo, no se toma en cuenta que su ausencia en el lugar donde vive habitualmente y del cual demanda los servicios que le presta el nivel municipal o regional, se verá afectado por la baja de estos recursos.

4.2. Etapas y actividades del censo

Para la realización de un censo de población y vivienda, como se desarrollan en el país, se requiere cumplir varias etapas:

- a) **Precensal:** Es la etapa para la planificación del proceso, establecimiento de las estructuras y procedimientos que permitan el buen desarrollo. Esta fase consiste en:
 - Establecer el plan general del proyecto que comprenden todos los pasos citados en esta etapa.
 - Debe existir una normativa que explicita la convocatoria con fechas precisas y estructura para el desarrollo del proceso.

- Es el momento de las gestiones necesarias ante organismos internacionales de cooperación, por los altos costos que representa este proceso.
 - La organización administrativa suficiente para el desempeño de las actividades del censo
 - **La conformación de Comités impulsores** en un caso conformados por distintos niveles ministeriales y alguna representación empresarial.
 - **Actualización cartográfica**, implica el levantamiento de la información acerca de las viviendas y hogares que existen en el país, se utilizan desde instrumentos satelitales (GPS), hasta lo fundamental que es el trabajo de campo. Este trabajo es de mucha importancia porque garantiza el mejor desarrollo y desempeño del censo.
 - **Elaboración y análisis temático de la boleta** con un conjunto de instrumentos y procedimientos censales.
 - Diseño e implementación de los aplicativos que se utilizarán en el levantamiento de información.
 - **Proceso de reclutamiento y capacitación** para los empadronadores
 - Definición de la estructura operativa del censo.
 - Promoción y establecimiento de la estrategia comunicacional.
 - Planificación de la logística necesaria que garantice el buen desempeño en el trabajo del censo.
- b) **Censal:** Es la etapa más corta y concreta de todo el proceso, se realiza en un día establecido y es cuando se implementa el trabajo de empadronadores y la aplicación de la boleta visitando los hogares. En esta fase se prevé estas actividades:
- Aplicar el censo en las personas en las viviendas particulares o colectivas.
 - Garantizar el acceso a todas las viviendas y hogares en el país.
 - Capacidad del acopio de todo el material con un buen desempeño de la estructura organizativa y operativa del censo.
- c) **Poscensal:** Se realiza el procesamiento de toda la información recolectada, bajo adecuados controles de calidad, y garantizar una óptima difusión de los resultados; la etapa comprende:
- Organización del material censal.

- Procesamiento de los datos.
- Cobertura y omisión censal, donde inclusive se implementan encuestas poscensales que permitan validar la información.

El desarrollo del censo, velando el cumplimiento de todas las etapas que comprende, requiere de un alto financiamiento. Muchos de estos recursos provienen de la cooperación internacional. Por ejemplo el Censo 2012 tuvo un costo de \$us 55 millones, de los cuales 5 millones fue el aporte directo del Estado boliviano y el resto cubierto con un crédito del Banco Mundial, engrosando el endeudamiento del país.

Las actividades a cumplir en cada etapa, que se encuentran resaltadas en negrilla, pretenden llamar la atención de estas acciones, puesto que la participación de la sociedad civil es fundamental para garantizar la transparencia de este proceso y el acceso a la información. Además, estas acciones, acompañan y garantizan que los resultados se caractericen por su transparencia, la calidad de información y un adecuado trabajo técnico. Estos factores nos permitirán contar con información de calidad, la que requerimos de este censo del 2022. A continuación se desarrollan estos aspectos.

Conformación de los comités impulsores, en el último censo estuvo compuesta por organizaciones sociales, que finalmente no tuvieron la actuación que se esperaba, por los resultados muy cuestionados que tuvo el censo 2012. Por ello, la importancia de articular a la sociedad civil desde sus instancias académicas, especializadas, para ser parte de estos comités y aportar cualitativamente al proceso. Mantener esa lógica de las estructuras corporativas y además afines a cualquier gobierno, debilita la participación ciudadana y pone en duda el proceso como tal.

Actualización cartográfica, es una de las tareas fundamentales para que el trabajo del censo sea adecuado. No sólo requiere de un trabajo satelital con GPS, sino un importante trabajo de campo, estas comisiones deben llegar hasta la última vivienda urbana o rural del país.

Implica registrar con exactitud los cambios existentes en el territorio, con la aparición o desaparición de unidades de investigación, sean viviendas,

unidades económicas, cuántos hogares alberga cada vivienda, información actualizada acerca de infraestructura de salud, educación, deportiva u otros, en el lugar de intervención. Toda esta información es fundamental para garantizar la cobertura geográfica y que en el operativo del censo no falten ni empadronadores, ni boletas a ser llenadas.

El día del censo no se puede improvisar, sino tener adecuadamente distribuidos el número de empadronadores, zonas claramente identificadas y boletas suficientes para el levantamiento de la información. Lo logístico adquiere mucha importancia y responde a una adecuada planificación. Todo ese proceso debe ser acompañado desde sociedad civil, universidades, instituciones y las propias organizaciones sociales que son quienes recibirán las preocupaciones de la población, si no fueron censadas.

Elaboración y análisis temático de la boleta, es un proceso también participativo, donde el contenido de las preguntas y la incorporación de temáticas son fundamentales. Se recomienda que la estructura de la boleta no sea modificada radicalmente, puesto que hay muchas preguntas estructurales que deben permitir inclusive un efecto comparativo con los resultados de los anteriores censos.

La participación de entidades de sociedad civil es importante en esta actividad, no sólo para contribuir al mejor contenido de la boleta, sino para orientar a la población en que es responsabilidad compartida la adecuada apropiación del contenido de la misma; no puede ser sujeto a demandas coyunturales o demandas sectoriales, para ello el INE tiene otros instrumentos como las encuestas de hogares o la encuesta continua de empleo, entre otras.

Proceso de reclutamiento y capacitación, que es fundamental para el desarrollo del censo el día del operativo. Las características o perfil de los empadronadores deben ser adecuados para el trabajo encomendado. Normalmente estudiantes universitarios, maestros o promotores del desarrollo, entre otros, son quienes trabajan en esta tarea de recolección de información. Las instituciones académicas universitarias deberían estar en la coordinación permanente para contar con los mejores recursos humanos.

Otra tarea importante en esta etapa precensal es la capacitación de los empadronadores, la cual debe ser un proceso didáctico, de fácil

comprensión e inclusive con pruebas piloto para apreciar si se asimiló adecuadamente el contenido. De la buena capacitación depende la calidad de la información obtenida en el operativo del censo; y que además la boleta sea adecuadamente llenada, rescatando toda la información, entregada por parte del ciudadano a quien lo visitará en su hogar, de manera fidedigna. Los aspectos de presentación y crear un clima adecuado para el diálogo, son partes importantes de la capacitación, porque el personal del censo está ingresando al hogar a realizar preguntas, algunas bastante delicadas, y que en algunos ambientes son difíciles de abordar y encontrar una apertura en la ciudadanía.

Promoción y establecimiento de la estrategia comunicacional, que consiste en la implementación de campañas de información y sensibilización con la población; se trata de otra dimensión importante para acompañar desde sociedad civil, especialmente en la demanda de corresponsabilidad de la ciudadanía.

Existen muchas susceptibilidades en la población desinformada. Algunos tienen la percepción de que brindar información en el censo es para que les ajusten impuestos. También existen presiones sobre varios ciudadanos para trasladarse a sus comunidades o ciudades de origen, debido a que les quitarían recursos, sin comprender que a la ciudad, donde residen y desarrollan su vida cotidiana, se verá afectada por la reducción de ingresos, debido a esta actitud ciudadana.

Es tan importante tomar conciencia de la realidad que vivimos en el país. Cada vez nos vamos urbanizando más y muchas regiones rurales o ciudades intermedias se verán afectadas por haberse transformado en regiones expulsoras, debido a la ausencia de políticas de desarrollo rural o desarrollo urbano, sin posibilidad de generar empleo o ingresos a la población.

Será importante debatir acerca de que el indicador de población sea el único criterio que se utilice para la redistribución de recursos. Será importante retomar la experiencia de la Participación Popular, cuando se otorgaron recursos tomando en cuenta indicadores de pobreza, por ejemplo.

Cobertura y omisión censal, es bueno recordar que los resultados del censo son fundamentales para transformarse en fuente oficial de datos referentes a

población, viviendas, hogares, con los cuales se establece la implementación de políticas públicas, investigaciones socio económicas y estudios desde entidades públicas como privadas. Por lo tanto, la calidad de los resultados debe ser un tema de alta atención, donde también debe estar presente entidades de sociedad civil acompañando este proceso.

Tiene que existir un amplio nivel de transparencia. Conocer oficialmente el porcentaje de omisión censal es fundamental, como indica Tacla (2006), acerca de evaluación poscenso:

(...) errores de cobertura que, como su nombre lo indica, se trata de conocer en qué porcentaje se ha logrado cubrir el universo censal esperado. Los de contenido evalúan la cabalidad y exactitud de los resultados numéricos de los censos de cada una de las principales variables consultadas, siendo la más importante la edad y el sexo de las personas [p. 34].

Los niveles subnacionales cuentan con diversas herramientas administrativas, que en algún momento también pueden contribuir a validar datos del censo para su región o municipio. Por ello es tan importante involucrar a esos niveles de Estado como aliados de sociedad civil, para el propósito de realizar el seguimiento y monitoreo a la calidad final de los resultados oficiales del censo.

Finalmente, estos niveles subnacionales son los que están más cerca al ciudadano y asumen mayores responsabilidades para elaborar políticas, brindar servicios, implementar obras o realizar inversiones, que basados en estos resultados vayan e beneficio de la población.

5. La información del censo: herramientas y usos

5.1. La herramienta fundamental: La Boleta Censal

El Censo 2012 tuvo una boleta con 49 preguntas y dividida en 6 capítulos. En la figura 1 se muestra el diseño de la boleta en su primera hoja y con las distintas opciones que tiene cada pregunta.

Bolivia: Boleta Censo de Población y Vivienda, 2012 (Recorte de primera página)



ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA
CENSO NACIONAL DE POBLACIÓN Y VIVIENDA 2012

Según Decreto Ley N° 14100 del Sistema Nacional de Información Estadística, la información proporcionada es CONFIDENCIAL



CAPÍTULO A. UBICACIÓN GEOGRÁFICA DE LA VIVIENDA

1.1 Copie los datos de la ubicación geográfica que figura en la cartafu

Código municipal	Distrito	Ciudad / Comunidad	Zona censal	Sector	Segmento	Manzana

1.2 Dirección de la vivienda

Ciudad / Comunidad:

Calle principal / Localidad:

Barrio/Zona/Unidad vecinal:

Calle, avenida, camino o carretera:

Pase: Número de departamento: Número de puerta:

3. En esta vivienda, ¿cuántas personas pasaron la noche anterior al día del Censo?
(No olvide incluir a niños, niñas, recién nacidos, ancianos y ancianas)

Total personas: Hombres: Mujeres:

CAPÍTULO B. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LA VIVIENDA

1. Tipo de vivienda (Marque por observación)

Particular

Casa / Choca / Finca ☐ 1

Departamento ☐ 2

Cuarto(s) o habitación(es) suelta(s) ☐ 3

Vivienda improvisada ☐ 4

Local no destinado para vivienda ☐ 5

Colectiva

Vivienda colectiva ☐ 6

(Hoteles, hospitales, asilos, cuarteles y otros)

En vivienda ☐ 7

En tránsito ☐ 8

Persona que vive en la calle ☐ 9

Pase al Capítulo F

4. ¿Las paredes interiores de esta vivienda tienen revoco?

Si ☐ 1

No ☐ 2

2. La Vivienda está... (Marque por observación)

Viviendas ocupadas

ocupada por personas propietarias ☐ 1

ocupada por personas temporalmente ausentes ☐ 2

Viviendas desocupadas

para alquilar y/o vender ☐ 3

en construcción o reparación ☐ 4

abandonada ☐ 5

5. ¿Cuál es el material más utilizado en los techos de esta vivienda?

Catamina o plancha metálica ☐ 1

Tijera de aralla, leña de conerita, floracemento ☐ 2

Leña de hornigón amado ☐ 3

Paja, palma, caña, bano ☐ 4

Otro ☐ 5

3. ¿Cuál es el material de construcción más utilizado en las paredes exteriores de esta vivienda?

Ladrillo, bloque de concreto, hormigón ☐ 1

Adobe, tapal ☐ 2

Tadique, quincha ☐ 3

Piedra ☐ 4

Madera ☐ 5

Caña, palma, tronco ☐ 6

Otro ☐ 7

6. ¿Cuál es el material más utilizado en los pisos de esta vivienda?

Tierra ☐ 1

Tatón de madera ☐ 2

Machihembras ☐ 3

Parquet ☐ 4

Concreto ☐ 5

Cemento ☐ 6

Mosaico, baldosa ☐ 7

Ladrillo ☐ 8

Otro ☐ 9

7. Principalmente, ¿el agua que usan en la vivienda proviene de...

cisterna de red? ☐ 1

pila pública? ☐ 2

corte repartidor (agüetero)? ☐ 3

pozo o noria con bomba? ☐ 4

pozo o noria sin bomba? ☐ 5

Bufo, río, quebrada, manantial? ☐ 6

lago, laguna, curiel? ☐ 7

8. ¿El agua que usan en la vivienda se distribuye...

por cañería dentro de la vivienda? ☐ 1

por cañería fuera de la vivienda pero dentro del lote o terreno? ☐ 2

por cañería fuera de la vivienda y del lote o terreno? ☐ 3

no se distribuye por cañería? ☐ 4

Marque así: ☐ **No marque así:** ☒ ☐ ☐ ☐

Escriba así: 0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 A B C D E F G H I J K L M N O P Q R S T U V W X Y Z

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (2012).

Las preguntas del Censo 2012 fueron:

CAPÍTULO A: UBICACIÓN GEOGRÁFICA DE LA VIVIENDA

1.1. Ubicación geográfica que figura en la carátula.

1.2. Dirección de la vivienda.

1.3. En esta vivienda, ¿cuántas personas pasaron la noche anterior al día del Censo?

CAPITULO B: PRINCIPALES CARACTERISTICAS DE LA VIVIENDA

1. Tipo de vivienda.

2. La vivienda está: ocupada o desocupada.

3. ¿Cuál es el material de construcción más utilizado en las paredes exteriores de la vivienda?

4. ¿Las paredes interiores de esta vivienda tiene revoque? Sí o No.

5. ¿Cuál es el material más utilizado en el techo de esta vivienda?

6. ¿Cuál es el material más utilizado en los pisos de esta vivienda?

7. Principalmente. ¿El agua que usan en la vivienda proviene de...?

8. ¿El agua que usan en la vivienda se distribuye...?

9. ¿Tiene servicio sanitario, baño o letrina?

10. ¿El servicio sanitario, baño o letrina tiene desagüe?

11. ¿Tiene energía eléctrica que proviene de...?

12. ¿Cuál es principal combustible o energía que utiliza para cocinar?

13. ¿Tiene un cuarto solo para cocinar?

14. ¿Cuántos cuartos o habitaciones ocupa su hogar, sin contar cuartos de baño y de cocina?

15. Del total de cuartos o habitaciones ¿Cuántos se utilizan solo para dormir?

16. ¿Cómo elimina principalmente la basura?

17. ¿Este hogar tiene...radio, televisión, internet, celular, computadora (...)?

18. ¿Este hogar tiene... vehículo automotor, bicicleta (...)?

19. La vivienda que ocupa este hogar ¿es...propia, alquilada, de parientes (...)?

CAPITULO C: MIGRACIÓN INTERNACIONAL EN EL HOGAR

20. Desde el 2001 a la fecha, alguna persona que vivía con usted en este hogar ¿actualmente vive en otro país? Sí o No, ¿cuántas?

CAPITULO D: MORTALIDAD EN EL HOGAR

21. De enero a diciembre del año pasado, ¿murió alguna persona que vivía con ustedes en este hogar? Edad, género, causa (...)

CAPITULO E: PERSONAS EN EL HOGAR CON ALGUNA DIFICULTAD PERMANENTE

22. ¿Hay en este hogar alguna persona con dificultad permanente para... ver, oír, caminar (...)?

CAPITULO F: PRINCIPALES CARACTERISTICAS DE LA PERSONA

23. ¿Qué relación o parentesco tiene con el jefe o jefa de hogar?
24. ¿Es hombre o mujer?
25. ¿Cuántos años cumplidos tiene?
26. ¿Su nacimiento está inscrito en registro civil o cívico?
27. ¿Tiene carnet o cédula de identidad?
28. Cuando tiene problemas de salud, ¿acude a... cajas de salud, seguros de salud privados, médicos tradicionalistas (...)?
29. Como boliviana o boliviano ¿Pertenece a alguna nación o pueblo indígena originario campesino o afro boliviano?
30. ¿Cuál es el primer idioma que aprendió a hablar en su...?
31. ¿Qué idiomas habla?
32. ¿Dónde nació?
33. ¿Dónde vive habitualmente?
34. ¿Dónde vivía hace 5 años?
35. ¿Lee y escribe?
36. Actualmente, ¿asiste a una escuela o colegio?
37. ¿Cuál fue el nivel y curso más alto de instrucción que aprobó? (varias opciones)
38. Para ingresar a ese nivel ¿Cuál fue el nivel y curso de educación escolar que aprobó?
39. Durante la semana pasada ¿Trabajó?

40. Durante la semana pasada... Tenía trabajo, atendió o ayudó en los cultivos agrícolas (...)
41. Durante la semana pasada... ¿buscó trabajo?, ¿realizó labores de casa? (...)
42. ¿Cuál fue su ocupación, trabajo u oficio principal que realizó durante la semana pasada?
43. En esa ocupación, ¿usted trabajó como... empleado, trabajador por cuenta propia, empleador, sin remuneración (...)?
44. ¿Qué produce, vende o a qué actividad económica se dedica principalmente el lugar o establecimiento donde trabaja?
45. ¿Cuál es su estado civil o conyugal?
46. En total, ¿cuántas hijas e hijos nacidos vivos ha tenido usted, incluyendo fallecidos o ausentes?
47. De sus hijas e hijos nacidos vivos, ¿cuántos viven actualmente?
48. ¿En qué mes y año nació su última hija o hijo nacido vivo?
49. Esta última hija o hijo ¿vive actualmente?

5.2. Utilidad y uso de la información del censo

El censo brinda información actualizada, y oportuna, que debe ser confiable y una base importante para:

- La producción de información estadística que sirve como base o insumo para: la toma de decisiones a todo nivel del Estado (Gobierno Central y entidades autónomas departamentales y municipales); en la cooperación internacional a nivel bilateral o multilateral, para la implementación de sus líneas de cooperación que tienen con el país; y para la investigación de entidades académicas, políticas, fundaciones e instituciones de sociedad civil.
- Esta información permite focalizar poblaciones de interés según sectores sociales, por niveles de vulnerabilidad, niveles productivos, educación y salud, entre otros sectores importantes.

El censo brinda información oficial que es utilizada para:

- La distribución de recursos en los distintos niveles del Estado, como municipios y gobernaciones, que para la mayoría de estos niveles de

gobierno, son fundamentales para su funcionamiento, así como los servicios que brindan a la población con recursos para la inversión, social, económica y productiva, entre otras.

- La conformación de distritos electorales, que influyen en la definición de escaños parlamentarios por región en diputados y actualización del padrón electoral.
- Datos que nos permitirán trabajar en la medición de la pobreza en el país, más aún ante el impacto de la pandemia y la situación económica nacional.
- El ordenamiento territorial, que permita un crecimiento ordenado de las regiones y la organización física de los espacios, que permita mejorar la calidad de vida de la población.
- El cumplimiento de los compromisos del Estado boliviano, en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.
- El monitoreo y seguimiento al cumplimiento de los distintos compromisos o convenios suscritos por el Estado a nivel bilateral o multilateral.
- Insumo estratégico y fundamental para las proyecciones de población que se deben realizar.

6. La experiencia del Censo 2012, lecciones aprendidas

Este análisis se realiza desde la mirada de la Ruta del Censo, una plataforma que se organizó para que entidades de la sociedad civil acompañen el proceso del censo 2012. Pese a todos los esfuerzos técnicos que se realizaron, lastimosamente no se pudo incidir para mejorar en la forma en cómo se llevó adelante este censo, caracterizado por ser uno de los que mayores problemas tuvo, no sólo en los procesos de planificación, sino por la preocupante desinstitucionalización y excesiva dependencia al gobierno de entonces, que ha ocasionado que muchas de las etapas se cumplan de manera improvisada.

Con esas limitaciones, los resultados finales fueron procesados con una tardanza de casi dos años; esa información oficial fue la base para la planificación del desarrollo del país, con una información poco fiable en cómo se realizó el operativo. Las preocupaciones o lecciones aprendidas

que se expone a continuación, pueden permitir superar las dificultades, para contar con una información fiable, oportuna y de alta calidad:

La actualización de la cartografía, lastimosamente no tuvo un amplio de trabajo de campo, mucha información se basó sólo en “imágenes satelitales y mapas de referencia digitales, en gran medida provenientes del anterior censo del año 2001, así como su complementación con el *Google Earth*, en virtud de las licencias adquiridas”⁴.

El experto René Pereira mencionaba

El trabajo de campo cartográfico debe ser riguroso y se debe recorrer la totalidad de las unidades territoriales del país, vivienda por vivienda. Cualquier otra forma de relevamiento, como el uso moderno del Google o el reporte desde los dirigentes en las comunidades rurales, es complementaria pero nunca debe ser un sustituto. Si la cartografía actualizada es de mala calidad, el censo será de mala calidad⁵.

Otro aspecto fundamental que tuvo su impacto negativo en el censo del 2012, fue el proceso de capacitación. Se pudo constatar que la capacitación fue reduciendo sus tiempos de 1 día, a 8 horas, a 4 horas hasta llegar a 2 horas, poniendo en duda la asimilación de los contenidos y por otra del reclutamiento, puesto que tuvieron que recurrir a conscriptos y a alumnos de secundaria. Estas situaciones habrían ocasionado dificultades; en algunos casos, en la distribución de cargas de trabajo y, en otros, en el llenado de la boleta.

Parece ser que en el llenado de la hoja resumen para el conteo poblacional preliminar se tuvieron dificultades de coordinación. El total general debería ser la suma de los reportes individuales, lo cual no ocurrió y, por tanto, se tuvo un dato preliminar muy diferente al definitivo.

No se tuvo un informe respecto de la cobertura censal alcanzada el día del Censo, de manera que surge la interrogante de cuántas viviendas ocupadas con habitantes ausentes y viviendas desocupadas se encontraron respecto a la cobertura estimada.

4 Guerra, Ramiro (2012, 7 de febrero). Declaraciones del ex Director del INE. *Jornada*.

5 Página Siete 25.04.12 citado por Pereira (2014, pp. 190-191).

Ante esta situación, existen testimonios claros y concretos de los problemas que tuvieron distritos, zonas completas donde no llegó el censo el día del operativo en 2012. Rene Pereira en su trabajo de investigación (Pereira, 2014), recoge esta información:

En la provincia Muñecas del departamento de La Paz, específicamente en la comunidad de Ayata. El día 21 de noviembre, día del operativo censal, disponían tan sólo de 12 boletas censales, cuando la población estimada en ese municipio llegaba a 310 personas⁶. En Caranavi se reportó que faltaban cerca de 2.000 boletas para cubrir censalmente a la población de ese municipio, esto porque al menos tres colonias pertenecientes a este municipio no fueron actualizadas, por lo que su población no habría sido tomada en cuenta. En Mecapaca el mismo jefe del operativo censal declaró a ERBOL que faltaron muchas boletas censales, por lo que no se pudo empadronar a toda la población⁷. En zonas como Pacata Alta, Quillacollo, Cesarzama, en Cochabamba; San Pedro de Tiquina, Caranavi, Teoponte, Mapiri, Jichupata y Patacamaya, en La Paz; y en las provincias Nor y Sur Cinti, Valle Hermoso y Banda Centro, de Chuquisaca, se denunció que no se recibió la cantidad requerida de boletas censales. En Pando, el gobernador Luis Flores informó que faltaban 2.000 boletas en el departamento, principalmente para el área rural. Aunque este es otro tema que hace a la omisión censal, la crónica periodística documenta que en algunas comunidades, los empadronadores simplemente no llegaron: el barrio San José, en Guayaramerín, del departamento del Beni; el barrio Julián Apaza, de El Alto, en el Distrito 8; la zona Cala Cala, en Cochabamba⁸.

No se tiene certeza sobre la calidad de las respuestas ante la falta de adecuada capacitación de los empadronadores, existen preguntas que requieren una mayor comprensión en su aplicación, lo que no se tuvo lastimosamente.

Poco se conoció acerca de la logística y metodología, ya que se percibieron dificultades en todos los hitos censales. Por ejemplo, fueron constantes las postergaciones de fechas del trabajo de actualización cartográfica, del día

6 Página Siete 22.11.2012 citado por Pereira (2014, p. 191).

7 Página Siete 22.11.2012 citado por Pereira (2014, p. 191).

8 La Razón 22.11.2012 citado por Pereira (2014, p. 192).

de realización del Censo y de la entrega de resultados, se mencionaba en un informe que la Ruta del Censo emitió en torno al proceso censal⁹.

Otra de las preocupaciones planteadas en esta red de sociedad civil fue el rol institucional del INE y la transparencia que debe existir para resguardar su credibilidad y capacidad técnica, ya que se trata del ente responsable del manejo de datos e información por parte del Estado Boliviano. La información de datos oficiales fueron públicos a través de la exministra de Planificación de ese entonces, posteriormente el expresidente Morales y con cifras diferentes y sin ninguna intervención oficial del director del INE, autoridad encargada de hacer pública esta información. Esa fue la mejor muestra de que este proceso ha estado sujeto a intereses gubernamentales, coadyuvando ello en la depreciación de la calidad técnica, veracidad y credibilidad de la más importante entidad técnica del país.

Otra muestra de este limitado e improvisado proceso del Censo 2012, fueron las diferencias que existieron en los resultados definitivos sobre tamaño de la población. Por ejemplo, en 1992, la diferencia fue de 70.000 personas, que en porcentaje era 1,7%. En 2001, la diferencia fue de apenas 5.000 personas, es decir de 0,007%. Ahora es de 3%, con más de 300.000 personas de diferencia.

Es de suponer que el proyecto censal contemplaba, en su cronograma, la entrega de este conteo; por tanto, no había necesidad de presión alguna para su publicación. Es un requisito metodológico internacional, más aún en la actualidad, que existen instrumentos tecnológicos adecuados para este cometido.

7. ¿Qué esperamos del censo 2022?

Hoy Bolivia se encuentra en un proceso de urbanización permanente y concentrada en el eje central conformado por La Paz, Cochabamba y Santa Cruz. Por proyecciones de población se estima que más del 70% de la población estuviera concentrada en estos departamentos. Por lo tanto, los

9 "La Ruta del Censo" en Instituto Prisma (2013).

datos que establezca el censo serán fundamentales para estas regiones y responder de manera eficiente a esta concentración poblacional.

Por otro lado, el fenómeno del bono demográfico nos demanda mayores estudios sobre el comportamiento de esta población mayoritaria y que también está concentrada en este eje de las tres regiones. Estamos hablando de la población en edad de trabajar, y en especial los jóvenes que hoy son una importante mayoría en el país. Este fenómeno estará presente por treinta años adelante, y nos indica que vamos en el tiempo a tener mayor población adulta mayor. Para enfrentar este fenómeno que nunca se dio en el país, el Censo es fundamental, para responder a las demandas y requerimientos de estos importantes grupos poblacionales.

Decimos insistentemente que el Censo es la carretera por dónde camina el desarrollo, y debemos buscar que ese fin se cumpla. No podemos sólo utilizar esta información para justificar una gestión de gobierno. Es cierto que los resultados del Censo también indirectamente están evaluando las gestiones de gobierno, pero qué mejor manera de considerar positivos o negativos los resultados del Censo, cuando sepamos objetivamente en qué condiciones se encuentra la población boliviana, su economía, su desarrollo social y productivo, pilares fundamentales para la búsqueda del desarrollo humano.

En el marco de los procesos vividos en el país, después de este censo 2022, consideramos fundamental la realización del pacto fiscal como el espacio de concertación entre Estado y sociedad civil, que permita implementar una agenda estratégica para el país, no sólo concentrada en la redistribución de los recursos, sino en un debate más amplio e integral que tenga que ver con los lineamientos estratégicos de transformación productiva del país; en la captación de recursos que permita política claras en temas impositivos en los sectores estratégicos, incorporando elementos de reforma tributaria para incorporar al conjunto de la población.

La distribución de los recursos también debe ser parte de la agenda, que permita clarificar la distribución vertical (niveles de gobierno) y horizontal (entre departamentos) de los recursos fiscales, para lograr un mejor ordenamiento.

Priorizar el destino de estos recursos es otra dimensión importante a ser considerada en función de los pilares fundamentales que garanticen un desarrollo humano integral. La gestión pública es una dimensión a ser considerada en el pacto fiscal, buscando soluciones a los diferentes obstáculos con los que atraviesan los distintos niveles del Estado en la ejecución de programas, proyectos y destino de la inversión pública.

El pacto fiscal es fundamental para que sentemos las bases de un desarrollo sostenible para el país; por esta razón es importante estar vigilantes para que este espacio de concertación sea participativo y con un enfoque integral.

8. El cambio de roles y competencias del INE atenta contra el derecho al acceso a la información y transparencia

Mientras concluimos este artículo, lastimosamente desde el nivel central del Gobierno se plantea un anteproyecto de Ley donde se le otorga otras funciones y competencias al INE, inclusive sancionatorias, que van a distorsionar las competencias de este ente técnico tan importante del Estado boliviano.

Es oportuno destacar, en tal contexto, que la información estadística pertenece a la sociedad en cuanto son sus datos los que recopila y procesa el sistema estadístico nacional, y que no puede excluir la participación de la sociedad organizada en la formulación de los principios que deben regir todo el proceso de levantamiento, procesamiento y divulgación de la información estadística.

El acceso a la información pública constituye un derecho y uno de los fundamentos de la democracia contemporánea, que implica además la participación de la sociedad civil en el control y fiscalización del uso de los recursos públicos por parte de los órganos del Estado, de acuerdo con la Constitución Política del Estado.

A la luz de tales principios, llama la atención que la Asamblea Legislativa haya aprobado el "Proyecto de Ley que establece las Atribuciones del Instituto Nacional de Estadística (INE) y norma en la Producción de Estadísticas

Oficiales del Estado Plurinacional de Bolivia"¹⁰, sin haber realizado previamente las consultas imprescindibles, en relación con un tema de particular relevancia, en las condiciones actuales de crisis económica y sanitaria del país, y abriendo la posibilidad de la violación de derechos humanos consagrados en las normativas actualmente vigentes.

Esta Ley pone en evidencia una orientación centralista y hermética, ajena en todos los aspectos a la concertación con las entidades territoriales, los gremios empresariales, las organizaciones sindicales, las universidades, los diferentes grupos profesionales, respecto de una norma esencial para el funcionamiento de la democracia, el fortalecimiento de las autonomías y la planificación del desarrollo sostenible del país, cuando establece, en su Artículo 6, la dependencia del INE con relación al Ministerio de Planificación del Desarrollo.

Esta Ley dice estar en el marco de acuerdos internacionales, en el caso específico con la propuesta de CEPAL (2020), denominada Ley Genérica sobre Estadísticas Oficiales para América Latina. Ésta, finalmente, puede tener propósitos muy bien intencionados como propuesta genérica a ser aplicada en los países.

Lastimosamente por el contexto que estamos viviendo nos encontramos con gobiernos que hacen uso de estas propuestas, incluyendo un sinnúmero de criterios que van, más que a coadyuvar en la transparencia de esta información, a incorporar varios articulados que acaban siendo vulneraciones a los derechos humanos, a la confidencialidad y a la propia libertad de expresión, pues la información estadística es fundamental para el análisis y debate en el país.

Una entidad técnica tan importante como el INE —con atribuciones y competencias tan importantes como: Encuestas de Empleo y de Hogares, llevar el registro de las cuentas Nacionales (PIB, oferta, demanda, matriz insumo producto), estadísticas de los diferentes sectores (Construcción, Agropecuario, Transportes, etc...), estadísticas Sociales (Pobreza, Desigualdad, Salud, Hechos vitales- esperanza de vida), Inflación e Índice

¹⁰ Ley N° 1405, de estadísticas oficiales del Estado Plurinacional de Bolivia, del 1° de noviembre de 2021, de reciente promulgación, disponible en <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/ediciones/view/1444NEC>

de Precios al Consumidor (IPC), así como estadísticas de comercio exterior— debe tener un accionar transparente y dar acceso pleno a la información para cualquier ciudadano.

Al contrario, esta Ley busca limitar este derecho que tiene la ciudadanía, de conocer esta valiosa información y hacer uso de ella para fines de análisis e investigación. Contar con información oportuna clara y objetiva, es central para el trabajo de muchas instituciones.

Ojalá se pueda corregir estas intenciones y demandar que se incluyan otros aspectos fundamentales, que indica la propuesta de la CEPAL, como el contar con una clara independencia de la justicia, una institucionalidad sólida, independencia de estas entidades técnicas de intereses políticos, canales de amplia participación ciudadana, aspectos tan importantes y fundamentales, que hoy son ignorados en la Ley aprobada.

Esperemos que el Censo no se contamine por este tipo de acciones que empañan un proceso tan importante que lleva un país, para contar con una base fundamental que le permita planificar su desarrollo. Ojalá que nuestros gobernantes asuman su responsabilidad para contar con una adecuada institucionalidad y un proceso absolutamente transparente, que permitan planificar el desarrollo en bien de la población en su conjunto.

Bibliografía

CEPAL (Comisión Económica para América Latina)

- 2020 *Ley Genérica sobre Estadísticas Oficiales para América Latina* (LC/CEA.10/8). Naciones Unidas.
- 2014 *Informe de la primera reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe: integración plena de la población y su dinámica en el desarrollo sostenible con igualdad y enfoque de derechos: clave para el programa de acción de El Cairo después de 2014*. (2013, 12-15 de agosto). Naciones Unidas. <https://bit.ly/30LiLAG>

INE (Instituto Nacional de Estadística)

- 2012 *Boleta Censo Nacional de Población y Vivienda 2012*. <http://datos.ine.gob.bo/redbol/censos/cpv2012/BoletaCensal2012.pdf>
<http://censosbolivia.ine.gob.bo/webine/preguntas-frecuentes>
<https://www.ine.gob.bo/index.php/instituto/glosario-c/>

INSTITUTO PRISMA

- 2013 "La Ruta del Censo". Dossier N° 20, Cobertura al proceso censal (1 al 30 septiembre de 2013). Disponible en <https://es.scribd.com/document/225772675>

PEREIRA, René

- 2014 El censo fue un fracaso. *Temas Sociales*, 35: 183-200.

TACLA, Odette

- 2006 *La omisión censal en América Latina, 1950-2000*. (Serie Población y Desarrollo 65, LC/L.2475-P). Naciones Unidas.