

Notas 92

de población



NAIONES UNIDAS

CEPAL

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

Alicia Bárcena

Secretaria Ejecutiva

Antonio Prado

Secretario Ejecutivo Adjunto

Dirk Jaspers_Fajjer

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

Ricardo Pérez

Director, División de Documentos y Publicaciones

La revista **Notas de población** es una publicación del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, cuyo propósito principal es la difusión de investigaciones y estudios de población sobre América Latina y el Caribe, aun cuando recibe con particular interés artículos de especialistas de fuera de la región y, en algunos casos, contribuciones que se refieren a otras regiones del mundo. Se publica dos veces al año, con una orientación interdisciplinaria, por lo que acoge tanto artículos sobre demografía propiamente tal como otros que aborden las relaciones entre las tendencias demográficas y los fenómenos económicos, sociales y biológicos. Las opiniones expresadas en esta revista son responsabilidad de los autores, sin que el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, sea necesariamente partícipe de ellas.

Comité editorial:

Ciro Martínez Gómez, Coordinador

Magda Ruiz, Editora especial (con la colaboración de Fernanda Stang)

Juan Chackiel, Fabiana del Popolo, Dirk Jaspers_Fajjer, Jorge Martínez,

Jorge Rodríguez, Timothy Miller, Susana Schkolnik, Miguel Villa, Orly Winer, Paulo Saad.

Liliana Cuevas, secretaria.

Notas de población

Año XXXVII • N° 92 • Santiago de Chile



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

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

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

Diseño de portada: Alejandro Vicuña Leyton
Ilustración de portada: “Dos rostros” de Anne Pascale Gil

Publicación de las Naciones Unidas

ISBN: 978-92-1-121790-2

E-ISBN: 978-92-1-054550-1

ISSN 0303-1829

LC/G.2496-P

Número de venta: S.11.II.G.54

Copyright © Naciones Unidas 2011

Todos los derechos reservados. Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones. Sede de las Naciones Unidas, N. Y. 10017, EE.UU. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Sumario

In memoriam.....	7
Presentación.....	9
Domicilios y familias en la experiencia censal del Brasil: cambios y propuesta para identificar arreglos familiares <i>Suzana Cavenaghi y José Eustáquio Diniz Alves</i>	15
La medición, a través de los censos de población y vivienda, del acceso y uso personal y desde el hogar a las tecnologías de la información y las comunicaciones <i>Daniela González y Laura Ortiz</i>	47
Demografía y salud en los censos de población y vivienda: la experiencia latinoamericana reciente <i>Juan Chackiel</i>	91
Las características educativas en los censos de población y vivienda de América Latina <i>Lissette Aliaga</i>	141
América Latina: medición de la actividad económica en los censos de población de la ronda de 2000 <i>Carmen Elisa Flórez</i>	187
Indicadores de protección social a partir de la fuente censal <i>Gladys M. Massé</i>	233
América Latina: la medición de la discapacidad a partir de los censos y fuentes alternativas <i>Suzana Schkolnik</i>	275
El estudio de la salud reproductiva y los censos de 2010: la fecundidad adolescente y la mortalidad materna <i>Laura L. Rodríguez Wong e Ignez Helena Oliva Perpétuo</i>	307

Indicadores de protección social a partir de la fuente censal

Gladys M. Massé¹

Resumen

En el presente documento se revisan las potencialidades y limitaciones del censo de población y vivienda como fuente de datos para la medición y el análisis de la protección social en el marco de los derechos humanos. Se hace hincapié en temas como la identidad, la atención de la salud, la alimentación, la previsión para la vejez (pensiones y jubilaciones, entre otros) y los programas sociales de transferencias. También se abordan los principales aspectos de la protección social en América Latina en los inicios del tercer milenio, sus vínculos con los cambios demográficos y del mercado de trabajo, y los intentos de evaluar el alcance de las políticas públicas implementadas por los países en esta materia, a partir de la revisión y sistematización de las variables incluidas en los censos de población y vivienda de la década de 2000. En el documento se sintetiza el marco general relativo a los derechos humanos y a la protección social, se examina la vigencia del censo como fuente de información para contribuir a evaluar y monitorear el alcance de la protección social, se presentan las recomendaciones internacionales, y se relacionan las preguntas incorporadas en los censos de la década de 2000 como una forma de comprobar la aplicación de este tipo de medición en la práctica censal de la región. Por último, se ofrece un conjunto de conclusiones y sugerencias relativas a esos temas, con vistas a la implementación de los futuros censos de población y vivienda latinoamericanos.

¹ Consultora del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL.

Abstract

This article reviews the capabilities and limitations of population and housing censuses as a source of data for measuring and analysing social protection in a human rights context. It highlights issues such as identity, health care, diet, provision for older persons (such as retirement benefits and pensions) and transfer programmes. It also looks at the main aspects of social protection in Latin America at the start of the third millennium, how social protection is linked to demographic changes and the job market, and efforts to evaluate the scope of public policies implemented in the countries, by reviewing and summarizing the variables included in population and housing censuses for the 2000 decade. The article summarizes the general framework of human rights and social protection, assesses the usefulness of the census as a source of information for assessing and monitoring the scope of social protection, reviews general international recommendations, and relates the questions asked in the 2000 census round to social protection and human rights issues to verify their measurement in census practice in the region. Finally, conclusions and suggestions are offered with a view to the conduct of future population and housing censuses in Latin America.

Résumé

Ce document révisé les potentialités et les limitations du recensement de la population et du logement en tant que source de données permettant d'évaluer et d'analyser la protection sociale dans le cadre des droits de l'homme. L'étude met l'accent sur certaines questions comme l'identité, les soins de santé, l'alimentation, le système de prévoyance pour la vieillesse (pensions et retraites, entre autres) et les programmes sociaux de transferts. Les principaux aspects de la protection sociale en Amérique latine à l'aube du troisième millénaire sont également abordés, de même que leurs liens avec les changements démographiques et du marché du travail, ainsi que les efforts d'évaluation de l'étendue des politiques publiques menées à bien par les pays dans ce domaine, sur la base de la révision et de la systématisation des variables incluses dans le recensement de la population et du logement de la décennie 2000. Dans ce document, l'auteure fait le point du cadre général relatif aux droits de l'homme et à la protection sociale, analyse la pertinence du recensement en tant que source d'information susceptible de contribuer à l'évaluation et à la supervision de l'étendue de la protection sociale, présente les recommandations internationales en la matière et fait le rapport avec les questions incorporées aux recensements de la décennie 2000 de façon à vérifier l'application de ce type d'évaluation dans la pratique censitaire de la région. Le document présente finalement un ensemble de conclusions et de propositions dans les domaines abordés en vue de la mise en œuvre des futurs recensements de la population et du logement en Amérique latine.

Introducción ²

En las décadas iniciales del siglo XXI se ha ido consolidando de forma constante y paulatina el reconocimiento de las personas como titulares de derechos humanos. Entre estos cabe mencionar los derechos laborales, el derecho a la seguridad social, a la vida familiar, a un nivel de vida adecuado, a la salud, a la educación y a la participación en la vida cultural (Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 10 de diciembre de 1966).

Este enfoque se presentaría en la actualidad como eje rector a la hora de elaborar un diagnóstico y monitorear la cambiante realidad sociodemográfica de América Latina. La legislación internacional relativa a esta materia y los mecanismos de protección de estos derechos que promueven los gobiernos son clave en las actuales políticas públicas de la región. De acuerdo con CEPAL (2008, pág. 9), el concepto de protección social en que se inspiran estas últimas no ha dejado de evolucionar, de modo que no existe una definición única. No obstante, en términos generales se consideraría a la protección social como el conjunto de intervenciones de entes públicos y privados encaminados a aliviar a los hogares y a los individuos de la carga asociada a una diversidad de riesgos y necesidades.

Sin embargo, este progresivo afianzamiento de la visión de los derechos humanos como marco de las políticas de protección social en América Latina se desarrolla en un contexto regional caracterizado por un ineludible envejecimiento demográfico, una perenne desigualdad social y una alta incidencia de la pobreza, así como por los retos a los que deben responder los sistemas ante los procesos migratorios de la población y las aún persistentes diferencias de género.

En ese escenario de compleja dualidad, los sistemas estadísticos latinoamericanos, que tienen por objeto aportar información válida y confiable para facilitar el diagnóstico y monitoreo de los avances realizados por los países en esta cuestión, se enfrentan con el desafío de generar estadísticas que den cuenta de estos fenómenos socioeconómicos y demográficos. En la medida en que los registros continuos y las encuestas a hogares no alcanzarían a satisfacer el requerimiento de este tipo de información sobre la región, los censos de población se percibirían como una fuente de datos capaz de cubrir en cierta medida esa demanda, al incluir los nuevos temas en sus cuestionarios censales.

² La autora agradece los comentarios recibidos a la versión preliminar de este documento presentada en el seminario-taller “Los Censos de 2010 y la salud” (organizado por el CELADE-División de Población de la CEPAL, el grupo de trabajo sobre censos de la Conferencia Estadística de las Américas de la CEPAL y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y llevado a cabo en la sede de la CEPAL en Santiago, del 2 al 4 de noviembre de 2009). Todo error u omisión en el presente texto son de su exclusiva responsabilidad.

El presente documento se centra en analizar el aporte realizado por los censos de población de la década de 2000 al incorporar en sus instrumentos de medición una serie de variables, seleccionadas entre las que conforman el amplio abanico de la protección social, que facilitarían el monitoreo de los avances en materia de derechos, como por ejemplo los relativos a la identidad, a la atención de la salud, a la nutrición y alimentación, y a la previsión para la vejez (pensiones y jubilaciones, entre otros).

También se revisan y discuten las potencialidades y limitaciones del censo de población y vivienda como fuente de datos para la medición y el análisis de las variables relativas a la protección social, con especial énfasis en las seleccionadas como objeto de análisis del seminario-taller Los censos de 2010 y la salud. En primer término, se sintetiza el marco general relativo a los derechos humanos y la protección social. En segundo lugar, se examina la vigencia del censo como fuente de información para contribuir a evaluar y monitorear el alcance de la protección social que se ofrece en el ámbito de las políticas públicas en América Latina. En tercer lugar se presentan los criterios que emanan de las recomendaciones internacionales especificadas en Naciones Unidas (2008). En el cuarto apartado se relacionan las preguntas incorporadas en los respectivos instrumentos de medición de los censos de la década de 2000 como un medio para comprobar la implementación de este tipo de medición en la práctica censal de la región. Por último, se ofrece un conjunto de conclusiones y sugerencias relativas a estos temas, con vistas a la implementación de los futuros censos de población y vivienda latinoamericanos.

A. Protección social: un tema relevante para la actual agenda pública latinoamericana

I. Marco de referencia y antecedentes teóricos

En materia de derechos humanos la Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada en 1948, es cita ineludible. Entre los instrumentos jurídicos internacionales cabe mencionar el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobados ambos en 1966.

Estos derechos se derivan de supuestos básicos sobre el significado del ser humano y se aplican a todas las personas, independientemente de quiénes sean o dónde vivan. En la Declaración se reconoce el derecho a un nivel de vida adecuado y a contar con un seguro en situaciones de privación ajenas a la voluntad, entre ellas la vejez: “Toda persona tiene derecho a un

nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad” (artículo 25, inciso 1).

De los dos instrumentos jurídicos mencionados, en virtud del segundo (adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante la Resolución 2200A (XXI) de 16 de diciembre de 1966, y que entró en vigor casi diez años más tarde, en enero de 1976, los Estados parte se comprometen a garantizar los derechos económicos, sociales y culturales de las personas, incluidos los siguientes:

- i) los derechos laborales (artículos 6, 7 y 8);
- ii) el derecho a la seguridad social (artículo 9);
- iii) el derecho a la vida familiar (artículo 10);
- iv) el derecho a un nivel de vida adecuado, teniendo en cuenta factores como la alimentación, el vestido y la vivienda, y la “mejora continua de las condiciones de existencia” (artículo 11);
- v) el derecho a la salud, específicamente al “más alto nivel posible de salud física y mental” (artículo 12);
- vi) el derecho a la educación (artículos 13 y 14);
- vii) el derecho a la participación en la vida cultural (artículo 15).

Entre estos últimos interesa reseñar, por ejemplo, el incluido en el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en que se reconoce “el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social”. Se requiere que los Estados que lo suscriben proporcionen algún plan de seguro social para proteger a las personas contra los riesgos de enfermedad, invalidez, maternidad, accidentes de trabajo, desempleo o vejez, y brindar cobertura a los supervivientes, a los huérfanos y a quienes no puedan pagar la atención de la salud.

Por otra parte, en el artículo 11 del Pacto se reconoce el derecho de toda persona a gozar de un nivel de vida adecuado, lo que incluye el derecho a alimentación adecuada, vestido y vivienda, y a “una mejora continua de las condiciones de existencia”. También se establece para las partes la obligación de trabajar conjuntamente para erradicar el hambre en el mundo, aspecto que se aborda de manera prioritaria a través del programa internacional de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

El derecho a una alimentación adecuada, también conocido como el derecho a la alimentación, se interpreta como el requerimiento de “la

disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancias nocivas, y aceptables para una cultura determinada”³. Este derecho debe ser accesible a todos, lo que implica la obligación de proporcionar programas especiales para los grupos vulnerables.

En el artículo 12 del Pacto se reconoce, entre otros, el derecho de toda persona al “disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental”. Los Estados deben proteger este derecho garantizando que en sus jurisdicciones todas las personas tengan acceso a agua potable, saneamiento, alimentación, nutrición y vivienda, esenciales para el mantenimiento de la salud, por medio de un sistema global de atención sanitaria, que esté a disposición de todos, sin discriminación, y resulte económicamente accesible para la totalidad de la población. Todas las personas, independientemente de su nacionalidad, residencia o condición de inmigración, tienen derecho a atención médica primaria y de emergencia.

En términos históricos, el período que comenzó hace ya más de 50 años con la Declaración inicial refleja el amplio respaldo de las Naciones Unidas para asegurar el paulatino afianzamiento de dicha perspectiva, tanto en el ámbito mundial como regional.

Ahora bien, ¿cómo se expresa el marco de referencia de la protección social en la realidad latinoamericana de la década de 2000? Tal como se ha mencionado, el concepto de protección social remitiría al “conjunto de intervenciones de entes públicos y privados que buscan aliviar a los hogares y a los individuos de la carga que significa una serie de riesgos y necesidades” (CEPAL, 2008, pág. 9). La visión moderna de esta definición se funda hoy en la integración de tres dimensiones: i) el acceso a bienes y servicios básicos esenciales; ii) la protección y la prevención, y iii) la promoción de oportunidades.

En general, se entiende que el objetivo de la protección social consiste en ofrecer respaldo y apoyo frente a los riesgos sociales masivos, vinculados principalmente con el ciclo de vida, el ciclo económico, los eventos catastróficos, la postergación o la exclusión socioeconómica permanente. A grandes rasgos, en CEPAL (2008, pág. 21) se mencionan diversas instituciones que brindan en la actualidad amplias prestaciones de protección social: el Estado, el mercado, la familia y la sociedad civil.

En lo que atañe al Estado, los sistemas de protección social de los diversos países de la región consisten, en la práctica, en una combinación

³ Aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general 12, El derecho a una alimentación adecuada (art. 11).

de esquemas y programas de naturaleza contributiva y no contributiva. Entre los primeros se encuentran los programas de protección contra el desempleo, basados en la existencia de aportes periódicos de empleadores, trabajadores y en algunos casos del Estado, que usualmente protegen a los trabajadores asalariados. Por su parte, los segundos se financian básicamente con impuestos, no dependen de la historia contributiva de sus beneficiarios y pueden adoptar una amplia gama de alternativas. Entre estas se incluyen, por ejemplo, los programas de asistencia social a los desempleados, así como los programas de empleo directo que se aplican generalmente en situaciones de crisis. De esta manera, el Estado provee protección social, mediante uno u otro sistema, a través de: a) las políticas e instituciones públicas, el sistema de seguridad social —por ejemplo, la caja estatal de jubilaciones y pensiones— y el sistema público de salud; b) los programas de pensiones no contributivas para sectores de escasos recursos; c) las políticas familiares, entendidas como los recursos y servicios que proporciona el Estado a las familias para el mejor desempeño de sus funciones; d) los programas de transferencias, condicionadas o no, destinados a ciertos grupos de población, por ejemplo, pobres, madres, personas con discapacidad, desempleados, residentes en asentamientos irregulares, y e) los seguros específicos subsidiados total o parcialmente por el Estado, como seguros de desempleo y de pérdidas agrícolas (CEPAL, 2008, pág. 21-22).

Por su parte, el mercado otorga protección por medio de: a) la disponibilidad de trabajo decente, siguiendo la terminología propuesta por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que constituye una fuente fundamental de seguridad; b) la oferta de servicios pagados; c) los seguros financiados parcialmente por los usuarios; d) los créditos, y e) en general, todas las actividades privadas que permitan generar ingresos y, con ello, acumular activos financieros para hacer frente a eventuales adversidades (CEPAL, 2008, pág. 22).

Además, la familia proporciona protección social mediante: a) la cohabitación; b) las transferencias de recursos, bienes y servicios; c) los créditos y préstamos blandos, y d) los subsidios parciales o totales. Suele considerarse que la familia ocupa dos ámbitos en el espacio de la protección social: uno específico, estrechamente vinculado con el cuidado y la educación de los hijos, y otro complementario, asociado a la protección que presta como complemento o sustituto de la que ofrecen los otros agentes frente a eventos adversos que afectan a sus miembros, como por ejemplo el desempleo, la enfermedad y la discapacidad (CEPAL, 2008, pág. 22).

Asimismo, la sociedad civil (los vecinos, los gremios y los sindicatos, además de las organizaciones no gubernamentales), particularmente en

los países en desarrollo, ofrece protección social por medio de múltiples mecanismos, si bien su elemento distintivo es la solidaridad informal, a diferencia de la institucional y regulada (formal) que ofrece la protección pública y de la que emana de las relaciones de parentesco que ofrece la familia. Comprende desde la coresidencia en casa de vecinos hasta la ayuda económica y financiera por parte de la comunidad, pasando por la asistencia directa a personas vulnerables por medio de víveres, tiempo o apoyo profesional de las organizaciones no gubernamentales (CEPAL, 2008, pág. 22).

El hecho de que en la prestación de la protección social intervengan tantas instituciones implica que, si bien comúnmente se habla de un sistema de protección social, en realidad esta última es una suma de esquemas y programas no necesariamente integrados, sobre todo en algunos países de América Latina.

2. El marco demográfico latinoamericano y su impacto en la protección social

Ahora bien, la protección social presenta múltiples vínculos con la dinámica demográfica. De hecho, tanto la demanda de bienes y servicios de protección social como la oferta de estos manifiestan el impacto del cambio en la estructura por edades de la población, por mencionar un ejemplo. El análisis de la protección social y de sus relaciones con los cambios demográficos interesa, fundamentalmente, por las implicancias que pueden tener estas transformaciones respecto de la equidad, efectividad y sostenibilidad requeridas por los sistemas de protección social (CEPAL, 2008, pág. 10).

Desde el punto de vista demográfico, en CEPAL (2008, pág. 12) se señala que, actualmente, la mayoría de los países de América Latina se encuentran en la segunda etapa del proceso de transición demográfica, como consecuencia de un fuerte descenso en la tasa de fecundidad a partir de mediados de la década de 1970, y luego de haber experimentado un descenso de su tasa de mortalidad desde antes de la primera mitad del siglo XX. En este caso, la caída de la fecundidad y de la mortalidad se ha dado en mucho menos tiempo en la región que en los denominados países desarrollados, lo que ha provocado efectos también disímiles que requieren la atención de las políticas públicas. Si bien en América Latina el proceso se vincula con el alto crecimiento económico y las transformaciones sociales de las décadas de 1960 y 1970, también responde en buena medida a que los países en desarrollo se han beneficiado de los avances médicos y tecnológicos gestados en los países desarrollados, además de haberse visto influidos por las ideas, los estándares de vida y

las modas difundidas desde estos. Todos esos factores han contribuido al control de la mortalidad y la natalidad. Cabe destacar las implicancias que sobre la protección social requerida tiene este proceso; en particular, las transformaciones en las tendencias demográficas relativas al envejecimiento y la feminización de la población, las modificaciones en la estructura por edades y la denominada transición epidemiológica.

Por otra parte, a partir del indicador de necesidades de protección social, en CEPAL (2008, pág. 23) se clasifica a los países de la región en tres grupos. El primero incluye aquellos donde hay más de cinco y hasta diez dependientes por cada trabajador formal (Bolivia (Estado Plurinacional de), El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, el Paraguay, el Perú y la República Dominicana). El segundo grupo comprende los países donde hay aproximadamente cinco personas dependientes por cada trabajador formal (México, Panamá y Venezuela (República Bolivariana de)). Por último, el tercer grupo se compone de los países donde la cantidad de dependientes es inferior a cuatro (la Argentina, el Brasil, Chile, Costa Rica y el Uruguay). Sin embargo, el número más elevado de dependientes adultos mayores se observa en este último grupo de países (grupo 3), que iniciaron su proceso de transición demográfica en una época anterior (fines del siglo XIX) a la de la mayoría de los países de América Latina (de 1960 en adelante). A manera de ejemplo, estos últimos países enfrentan crecientes demandas en materia de protección social para las personas adultas mayores, en especial más y mejores servicios de salud, cuyos costos son muy superiores a los requeridos por la población joven. Por su parte, en el caso de las mujeres, cabe mencionar que su vulnerabilidad es generalmente mayor en la vejez, pues tienen una esperanza de vida que supera a la de los varones y, además, debido a su menor incorporación a la fuerza de trabajo, llegan a la vejez con mínimas posibilidades de acceso a los sistemas de seguridad social del Estado.

Ahora bien, estos cambios demográficos se manifiestan en un contexto socioeconómico latinoamericano de persistente inequidad social, altos niveles de pobreza e indigencia y desocupación. Paralelamente al impacto que ejerce el envejecimiento demográfico, América Latina muestra limitaciones en la capacidad para generar empleo, en particular trabajo decente —siguiendo la terminología propuesta por la OIT—, que constituye la fuente fundamental de la seguridad social. Por un lado, el desempleo se ha transformado en un fenómeno extendido y persistente. Por otro, también se advierte un alto grado de segmentación laboral, por lo que el sector informal abarca en promedio casi la mitad del empleo total urbano. Esto significa que alrededor de la mitad de las ocupaciones

disponibles se desarrollan bajo condiciones de desprotección laboral y generan bajos ingresos (CEPAL, 2008, pág. 41). Conocidos los estrechos vínculos existentes entre la actividad laboral y la atención de la salud (además de la seguridad social), el principal problema y desafío para la región es la baja cobertura, tanto en número de trabajadores y familiares que se benefician de los programas de seguridad social y de salud, como en lo relativo al espectro de riesgos cubiertos y la calidad de la protección. Téngase en cuenta que, aproximadamente, dos de cada tres personas en la región no tienen acceso a cobertura elemental y de calidad para enfrentar los riesgos sociales más comunes, como la enfermedad y la pérdida de ingresos por prestaciones de vejez, invalidez, sobrevivencia o desempleo.

En este escenario, los sistemas de protección frente al riesgo de vejez en América Latina presentan diversas características en términos de organización, financiamiento y desempeño, pero, en general, todos afrontan problemas similares. Los cambios demográficos, las características de los mercados de trabajo y una precaria situación fiscal han llevado a muchos países a encarar procesos de reforma de los sistemas de jubilaciones y pensiones (CEPAL, 2008, pág. 32), que actualmente continúan en fase de transformación.

En términos generales, las reformas a las que aludimos, y que fueron implementadas en la región en torno a los inicios del siglo XXI, son básicamente de dos tipos. Una de ellas tiene carácter estructural y la otra está vinculada a reformas paramétricas. Respecto de las primeras, se trata de reformas con las que no solo cambió el régimen de financiamiento, al introducirse cuentas de capitalización, sino que además se incluyó la administración privada de los fondos de jubilaciones y pensiones. Sin embargo, las características de las reformas implementadas fueron notoriamente distintas entre los países. En algunos se reemplazó totalmente el régimen de reparto por uno de capitalización (modelos sustitutivos), en otros se mantuvieron los regímenes de reparto pero se incorporó, como alternativa, un componente de capitalización individual (modelos paralelos) y, por último, en otro grupo de países se incorporó una capitalización individual complementaria al régimen de reparto (modelos mixtos). Por otra parte, con las denominadas reformas paramétricas, que se orientaron a restablecer el equilibrio financiero de los modelos de reparto, se modificaron los principales elementos de estos. Algunas tenían por objeto vincular más estrechamente los aportes al sistema con las pensiones recibidas por cada individuo, a través de una adecuación automática a los cambios demográficos sin necesidad de aumentar la edad legal de jubilación. Con otras se pretendía incrementar

la recaudación del sistema o disminuir las erogaciones, mediante aumentos en las tasas de aporte, cambios en los mecanismos de indización de las pensiones y aumentos, bien en la edad legal de jubilación o en la cantidad de años de aporte necesarios para acceder a ella. De todas maneras, un aspecto que debe destacarse es que, si bien con las reformas de fines del siglo XX cambiaron sustancialmente numerosos aspectos de los sistemas previsionales en materia de financiamiento y organización en los países de la región, las instituciones públicas mantuvieron un papel importante, principalmente en términos de regulación y fiscalización, pero también con respecto a la gestión de esos sistemas (CEPAL, 2008, pág. 32).

Asimismo, producto de los factores específicos que generaron los cambios demográficos en América Latina —a diferencia de los que los originaron en los países desarrollados—, y en relación con la persistencia de los fenómenos de inequidad social en la región, las políticas de salud de los países latinoamericanos deben hacer frente hacia 2000 a nuevos desafíos (incidencia de las enfermedades crónico-degenerativas fruto del envejecimiento demográfico), que se suman a otros problemas persistentes relacionados con carencias críticas de la población (enfermedades transmisibles, como las respiratorias, y las enfermedades maternas). Los primeros desafíos obedecen a cambios en la demanda que requieren de nuevas prestaciones y tratamientos. Los segundos reflejan las carencias históricas de la región en cuanto a equidad de acceso a servicios de salud oportunos y de calidad, la escasez de recursos humanos y financieros, y los problemas de articulación de los niveles de atención del sistema de salud y de los subsectores público y privado (Huenchuan, 2009, pág. 123).

El análisis de los sistemas de salud es complejo e involucra una gran cantidad de elementos, como la ya mencionada evolución demográfica y epidemiológica de la población y las consecuentes necesidades sanitarias, los niveles de cobertura legal y efectiva, las fuentes de financiamiento, los mecanismos de aseguramiento, las diversas instituciones prestadoras de servicios en el ámbito público y en el privado y los instrumentos de regulación y supervisión.

Con independencia de las distintas cargas de enfermedad, producto del impacto generado por la transición demográfica en la estructura por edad de la población, todos los países latinoamericanos enfrentan, en mayor o menor medida, dificultades financieras en sus sistemas de salud, como consecuencia del incremento en los costos de las prestaciones asociados a los avances tecnológicos. También cabe destacar que, dada la íntima vinculación existente entre la actividad laboral y la cobertura de salud, a la presión que ejercen los factores demográficos, epidemiológicos

y tecnológicos deben sumarse los efectos de los cambios en el mercado de trabajo. La creciente informalidad y precariedad de las relaciones laborales en la región ha llevado a una disminución de la cobertura de salud por la vía contributiva en los países que cuentan con seguros sociales de salud, lo que en algunos casos ha originado un incremento sostenido de la demanda a los sistemas públicos (CEPAL, 2008, pág. 31).

Por otra parte, como ya se mencionara, una aproximación más amplia y multidimensional de la protección social, consistente en combinar los enfoques de derechos con la promoción de oportunidades para el desarrollo de las personas ante la persistencia de importantes niveles de pobreza e indigencia en la población, ha dado pie a la implementación de diversos programas de protección social basados en transferencias, con los que se pretende ofrecer seguridad económica a los distintos grupos de población vulnerable que coexisten en la actualidad en la región latinoamericana. Generalmente, la transferencia, es decir la distribución de ayuda financiera directamente a los hogares, se orienta a mejorar las condiciones de los grupos particularmente vulnerables, como niños, adultos mayores y personas con discapacidad. En algunos casos, la transferencia de recursos está sujeta al cumplimiento de metas de educación, de salud o de nutrición (denominadas “transferencias en efectivo condicionadas”).

En este caso, el entorno demográfico del sistema también influye notablemente en la relación entre el número de beneficiarios de las transferencias realizadas en virtud de los programas de protección social y el número de personas que las financian o que generan el ingreso nacional que se usará para financiarlas. Sin embargo, los factores demográficos no lo explican todo: los factores económicos contribuyen a determinar, por ejemplo, el número de desempleados que requieren de un seguro de desempleo, mientras que los factores de gobernabilidad, como las leyes, intervienen a la hora de determinar, por ejemplo, el número de jubilados y de personas que reciben otras prestaciones y quedan cubiertos en alguna medida por el sistema de protección social, así como de definir quiénes son los potenciales beneficiarios de las transferencias (CEPAL, 2008, pág. 27).

En síntesis, la progresiva consolidación del enfoque de los derechos humanos como marco de las políticas de protección social se situaría en América Latina en un contexto caracterizado por una persistente desigualdad social, alta incidencia de la pobreza, sistemas de protección social de baja cobertura y calidad, problemas no resueltos de inequidad en el acceso a los servicios de salud y una institución familiar muy exigida en materia de seguridad y protección (Huenchuan, 2009, pág. 122).

B. Relevancia del censo de población como fuente de datos en la región latinoamericana

En un contexto regional dual, los sistemas estadísticos de América Latina, encargados de aportar información válida y confiable que contribuya al diagnóstico y monitoreo de los avances realizados por los países en materia de derechos humanos, están acompañando estos cambios con diseños metodológicos y estrategias de medición que permitan dar cuenta de los aspectos relativos a la protección social.

En general, los datos estadísticos requeridos se conciben internacionalmente como un sistema integrado de información sociodemográfica, derivado de registros de estadísticas vitales y estadísticas sectoriales, de un sistema de encuestas a hogares y de los resultados que emanan de la implementación de los censos de población y vivienda.

En particular, el ámbito estadístico de América Latina presenta carencias en cuanto a registros administrativos y encuestas a hogares, fuentes de datos que por su naturaleza resultarían óptimas para captar fenómenos de compleja medición, como los que se trata de reflejar. En relación con los primeros, amerita mencionarse que la tendencia de la medición de la eficacia de la protección social giraría en torno de fuentes de datos como los registros continuos, que permitirían dar cuenta del alcance, los avances o retrocesos de las políticas públicas relativas a la protección social. Ahora bien, en la mayoría de los países latinoamericanos se carece en la práctica de registros continuos que permitan brindar la información requerida. Por otra parte, respecto de las encuestas, si bien en términos generales ofrecen la ventaja de que permiten evaluar la evolución y las tendencias que rigen el desarrollo del fenómeno sometido a estudio, se encuentran limitadas, al no poder brindar datos a menor escala, incluso cuando se generan con diseños especiales que sobrerrepresentan entidades geográficas pequeñas. Asimismo, hasta el momento las encuestas específicas relativas a la protección social resultan también escasas en los países de la región latinoamericana. En consecuencia, los censos de población y vivienda siguen siendo actualmente en la región la principal fuente de datos para conocer la estructura, las características y el estado de situación de la población. Hasta el momento, la fuente censal es la que brinda información estructural, relevante al intentar evaluar el alcance de la protección social diagramada e implementada por la agenda pública en Latinoamérica.

Interesa señalar que, en muchos países latinoamericanos, el censo es prácticamente la única fuente de información del sistema estadístico nacional. Proporciona datos imprescindibles, no solo para la planificación y el desarrollo,

sino también para la evaluación de los programas sectoriales aplicados en el país con el objetivo de promover el bienestar de sus habitantes. Los resultados censales son utilizados por las autoridades gubernamentales para realizar un análisis o diagnóstico de la situación en que se encuentra la población. Dicha situación se analiza en términos cuantitativos y los datos que proveen los censos sirven para indicar los cambios ocurridos durante los períodos intercensales. Se detectan entonces los déficits y las carencias, y se estiman los requerimientos futuros, comparándolos con la situación esperada.

Asimismo, los resultados censales son cada día más útiles para los organismos oficiales que precisan indicadores sociales, sobre todo los que dan cuenta de fenómenos que, en general, cambian lentamente en el tiempo, y también los que son necesarios para caracterizar las necesidades de grupos poblacionales de escasa magnitud, o bien información que se requiere para áreas geográficas locales. En realidad, esta última ventaja de la fuente censal adquiere particular relevancia ante la necesidad de monitoreo de las políticas públicas de protección social. De acuerdo con CEPAL (2008, pág. 22), debido a la magnitud de los riesgos que debe afrontar, esta protección adopta, en principio, un carácter universal. Sin embargo, la cobertura y el alcance dependen del grado de vulnerabilidad de la población frente a riesgos específicos. Por eso, en algunos casos la protección social está focalizada en grupos prioritarios, específicamente los que cuentan con recursos escasos y difícilmente pueden protegerse a través del mercado. En este caso, la contribución de la información censal tiene una innegable importancia para evaluar la eficacia de la protección social institucional y regulada (formal) que ofrece el ámbito público.

De acuerdo con los conceptos enunciados en las recomendaciones internacionales (Naciones Unidas, 2008, págs. 5-7), el propósito fundamental de los censos de población es proveer de información que contribuya a la planificación, implementación y monitoreo de las políticas públicas. La información relativa al tamaño, la distribución y las características de la población de un país es esencial para describir y generar un diagnóstico demográfico, social y económico, así como para el desarrollo de programas y políticas que promuevan el bienestar de la población. El censo de población provee estadísticas básicas comparables para el país en conjunto, para cada unidad local administrativa y para las áreas pequeñas.

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

Asimismo, la fuente de datos censal tiene en la actualidad un papel fundamental en el sistema estadístico nacional, al constituir la base de las encuestas por muestreo que se aplican durante el período intercensal con objeto de evaluar las tendencias de los fenómenos socioeconómicos y demográficos.

Dado que el objetivo básico del censo es la generación de estadísticas para áreas geográficas pequeñas sin errores de muestreo (o con un índice de errores mínimo), se pueden obtener datos para áreas geográficas cuyas unidades difieran de las de carácter exclusivamente administrativo-político, así como procesar información con respecto a áreas focalizadas y de interés específico para una política oficial. Esta versatilidad del censo en cuanto a la posibilidad de brindar información para áreas pequeñas representa una valiosa contribución para las políticas públicas.

Ahora bien, además de asegurar el conteo exhaustivo de la población y su caracterización, los instrumentos de medición censal tienden a asegurar también la inclusión de temas que diversos usuarios de la información censal consideran necesarios, en particular, los organismos sectoriales encargados de aplicar y monitorear las políticas gubernamentales en el país. En América Latina, en la medida en que otras fuentes de información, como los registros continuos o las encuestas a hogares, no alcanzan a satisfacer dicho requerimiento, se incrementa la demanda de inclusión de nuevos temas (a veces de compleja medición) en los censos de población y vivienda.

C. Recomendaciones internacionales para los censos de población y vivienda

De acuerdo con las recomendaciones internacionales, los factores que determinarían la selección de temas que deben incluirse en un cuestionario censal de población (es decir, los que deben investigarse respecto de cada individuo), deberían seleccionarse tomando en consideración distintos aspectos: a) los requerimientos de datos específicos para el país; b) la posibilidad de asegurar cierta comparabilidad internacional; c) la seguridad de que la población tenga la voluntad y la habilidad de brindar una información adecuada respecto del tema acerca del cual se le pregunta, y d) el haber asegurado la totalidad de los recursos nacionales requeridos para implementar el censo (Naciones Unidas, 2008, pág. 109).

Es importante destacar, en primer término, que las recomendaciones internacionales mencionan la importancia de que los censos de población den prioridad a las necesidades nacionales dentro de un amplio rango de usos, como la administración, la política pública y la investigación, así como los requisitos de los usuarios nacionales u organismos

gubernamentales o locales. La decisión de cada país en relación con los temas objeto de investigación en el censo de población dependería de un equilibrio entre la urgencia con que se requiere la información y la posibilidad de obtenerla igualmente por otras fuentes de datos.

Por otra parte, la importancia de garantizar la comparabilidad internacional en términos conceptuales tiene que ver con la productividad que se lograría al poder comparar fácilmente información que contiene un mismo tipo de concepto, definición y clasificación.

Asimismo, en las recomendaciones internacionales se indica que es necesario evitar la incorporación de preguntas que impliquen ciertos prejuicios, supersticiones o temores locales, o las que resulten demasiado complejas y difíciles de responder en el contexto de un censo de población. Ello requiere, imprescindiblemente, una prueba y una evaluación previas a la incorporación definitiva de cada pregunta en el cuestionario censal.

Por último, se sugiere que la selección de los temas que finalmente se incorporen en el diseño conceptual del cuestionario censal debe efectuarse en relación con el total de recursos con los que se cuenta para realizar el censo. Un relevamiento de datos que proporcione más información y de mayor calidad con respecto a un número limitado de temas, seguido de un procesamiento, una tabulación y una difusión oportunos, resultará más útil que una lista de temas sumamente ambiciosa que no se pueda investigar, procesar ni diseminar puntualmente.

En las recomendaciones enunciadas en Naciones Unidas (2008) se identifican los temas que deben investigarse en un censo de población y vivienda, y que se enumeran agrupados a partir de nueve ejes temáticos (Naciones Unidas, 2008, pág. 111): i) características geográficas y de la migración interna; ii) características del hogar y la familia; iii) características demográficas y sociales; iv) fecundidad y mortalidad; v) características educacionales; vi) características económicas; vii) características de la migración internacional; viii) características de la discapacidad y ix) agricultura.

En este caso, a diferencia de otros temas demográficos o sociales que en las recomendaciones internacionales se mencionan aglutinados bajo una denominación marco como la que se acaba de detallar, ni en Naciones Unidas (1998) ni en Naciones Unidas (2008) se incluye una mención particular relativa a la protección social en torno al derecho a la identidad (inscripción en el registro civil y tenencia de documento de identidad), a la salud (cobertura y uso de los servicios), a la nutrición y alimentación, ni a la consideración de programas sociales específicos. En este último caso, en las recomendaciones internacionales no se encuentra una sugerencia expresa. Sin embargo, cabe aclarar que aludirían al tema

de manera tangencial, al tratar la variable de ingresos percibidos por las personas y los hogares (Naciones Unidas, 2008, pág. 173). Esta variable hace referencia al total de los ingresos en dinero y en especie, cualquiera que sea su fuente (es decir, que pueden proceder del empleo remunerado, el empleo independiente, las propiedades y otras inversiones y transferencias de los gobiernos, de otros hogares y de instituciones sin fines de lucro).

Por otra parte, en Naciones Unidas (2008, pág. 163) sí figura como sugerencia expresa que, dentro de la población no incluida en la fuerza de trabajo (población inactiva), se identifique a las personas jubiladas o pensionadas, es decir a aquellas que actualmente no están activas y que perciben ingresos por dicho concepto.

D. Preguntas relativas a la medición de la protección social utilizadas en los censos de la década de 2000 en América Latina

Cabe mencionar que, a pesar de no figurar en las recomendaciones internacionales, en el caso de los censos de población y vivienda de la década de 2000 en América Latina se imponen las necesidades nacionales de evaluar el alcance de las políticas públicas en materia de protección social implementadas en la región en torno a dicho período. Todos los países incluyen, de uno u otro modo, preguntas específicas relativas a esta materia en sus cuestionarios de la ronda de censos de 2000.

Ahora bien, antes de abordar las preguntas relativas a la medición de la protección social contenidas en los censos latinoamericanos de la década de 2000, al tratar del diseño conceptual de los censos latinoamericanos conviene considerar la metodología censal implementada por cada país para llevar a cabo el operativo. El panorama metodológico de la ronda censal de 2000 en América Latina es diverso. En el cuadro 1 se puede observar que, mientras que en algunos países de la región se aplican censos de facto, en su mayoría con un día o un día y medio de trabajo de campo, en los restantes se opta por los censos de jure, con períodos de relevamiento que van desde tres o cuatro días (Costa Rica y la República Dominicana) o diez días (Cuba y México) hasta dos o tres meses (Venezuela (República Bolivariana de) y el Brasil, respectivamente) e, incluso, seis meses (Colombia). Por otra parte, en una amplia mayoría de los casos se emplea un cuestionario único para censar a toda la población y solo en unos pocos se implementa un muestreo en el relevamiento: el Brasil (es su metodología habitual), México (debido a la creciente demanda de los usuarios de investigar temas cuya captación es más compleja) (CEPAL/CELADE, 2005) y Colombia.

Si bien en adelante no se volverá a citar como referencia el tipo de censo —de hecho y en un día, o de derecho en varios días— ni el uso de muestreo en el relevamiento (de acuerdo con las decisiones tomadas por cada país de la región en la ronda de 2000), al avanzar en el tratamiento particular de cada una de las variables de protección social incluidas en los respectivos instrumentos de medición conviene tener en cuenta la necesidad de vincular la inclusión de estas variables con aquellos aspectos. Se parte del supuesto de que es preciso un equilibrio a la hora de concebir el diseño metodológico-conceptual del censo de población. En efecto, los censos de hecho, con un operativo que en general variaría entre un día y un día y medio, exigirían un diseño conceptual más acotado, que incluya preguntas fáciles de medir, con un concepto fácilmente objetivable y que resulten comprensibles para la población que se va a censar. Por su parte, en los censos de derecho, que se prestan a una prolongación del tiempo de trabajo de campo, por ejemplo hasta 15 días o hasta dos o tres meses, no sería necesario restringir en la misma medida el número de preguntas que se deben incluir en los instrumentos censales de medición. No obstante, aún cuesta medir algunos fenómenos por su naturaleza en el marco de un censo de población. Se volverá sobre este punto cuando se examinen específicamente las preguntas relativas a la protección social incorporadas en los censos de la década de 2000 en la región.

Por otra parte, la gama de temas sobre protección social investigados en los censos de la ronda de 2000 varía en el contexto de América Latina. En el cuadro 2 se presenta una síntesis de las preguntas relativas a la identidad (inscripción en el registro civil y tenencia de documento de identidad), la alimentación y la nutrición, la atención de la salud (cobertura y uso de servicios), los programas sociales y los aspectos relativos a la previsión y seguridad social (actual y futura) que se incorporaron en algunos de los países durante la ronda censal de 2000.

En primera instancia, el consenso inicial derivaría de la relevancia que adquiere la inclusión de las variables relacionadas con la previsión y la seguridad social en los censos de población de 2000. En este caso, de acuerdo con las recomendaciones internacionales, la amplia mayoría de los países incluye la detección de las “personas jubiladas o pensionadas” dentro de la población no contenida en la fuerza de trabajo (población inactiva). Por su parte, en la Argentina se releva la información a partir de una pregunta específica e independiente para medir “percepción de jubilación y pensión” en la población total.

Por otra parte, el resto de las variables mencionadas se incluye en menor grado en los cuestionarios censales de 2000. Entre estas variables,

las más utilizadas se refieren al ámbito de la salud y están más relacionadas con la medición de la cobertura que del uso de los servicios; les siguen las relativas a la identidad, los programas o planes sociales y, por último, las correspondientes a la alimentación y la nutrición. Estas reflejarían hasta cierto punto la necesidad de los países de recurrir a los censos de población para satisfacer una demanda de información de interés nacional que no cubren otras fuentes de datos, como los registros continuos ni las encuestas de hogares.

Cuadro 1
AMÉRICA LATINA: AÑO CENSAL, TIPO DE CENSO Y APLICACIÓN O NO DE MUESTREO EN EL RELEVAMIENTO, RONDA DE CENSOS DE 2000

País	Año censal	Tipo de censo		Relevamiento con muestra	
		De hecho	De derecho	Sí	No
Argentina	2001	X			X
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2001	X			X
Brasil	2000		X	X	
Chile	2002	X			X
Colombia	2005-2006		X	X	
Costa Rica	2000		X		X
Cuba	2002		X		X
Ecuador	2001	X			X
El Salvador	2007		X		X
Guatemala	2002		X		X
Haití	2003		X		X
Honduras	2001		X		X
México	2000		X	X	
Nicaragua	2005		X		X
Panamá	2000	X			X
Paraguay	2002	X			X
Perú	2007	X			X
República Dominicana	2002		X		X
Venezuela (República Bolivariana de)	2001		X		X

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 2
**AMÉRICA LATINA: VARIABLES RELATIVAS A IDENTIDAD, ALIMENTACIÓN
 Y NUTRICIÓN, SALUD, PROGRAMAS SOCIALES, PREVISIÓN Y SEGURIDAD
 SOCIAL INCORPORADAS EN UNA SELECCIÓN DE CUESTIONARIOS
 CENSALES DE LOS CENSOS DE 2000**

País	Año censal	Identidad		Alimentación- Nutrición ^a	Salud		Programas sociales ^a		Previsión y seguridad social	
		Inscripción en el registro civil ^a	Tenencia de cédula de identidad ^a		Cobertura ^a	Uso ^a	Actual ^b	Futura ^b		
Argentina	2001				X				X ^c	X
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2001	X					X ^d		X	
Brasil ^e	2000							X ^f	X	X
Chile	2002								X	
Colombia	2005-2006			X	X	X			X	X
Costa Rica	2000				X				X	
Ecuador	2001				X				X	
El Salvador	2007		X						X	
Honduras	2001								X	
México ^e	2000				X	X	X ^f		X	X
Paraguay	2002	X	X						X	
Perú	2007	X	X		X				X	
Venezuela (República Bolivariana de)	2001	X						X ^f	X	

Fuente: Elaboración propia.

^a No incluida en recomendaciones internacionales.

^b Sugerida en recomendaciones internacionales.

^c Operacionalización diferente a la sugerida en las recomendaciones internacionales.

^d Para mujeres de 15 años o más: lugar y tipo de atención del parto.

^e Cuestionario ampliado.

^f Otros ingresos.

Además de los temas relativos a la previsión y seguridad social, la variable de cobertura de salud es la que la mayoría de los países de la región, entre los que se encuentran la Argentina, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, México y el Perú, han incluido en sus cuestionarios de población. En Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia y México, por ejemplo, también se investiga la pregunta relativa al uso de los servicios de salud, aunque en el caso de Bolivia (Estado Plurinacional de) se realiza una consulta específica al universo de mujeres de 15 años o más acerca del lugar y el tipo de atención del parto.

Algunos países de la región han incorporado consultas relativas a la identidad de las personas. En los casos de Bolivia (Estado Plurinacional de) y Venezuela (República Bolivariana de) solo se incluye la variable de inscripción en el registro civil. En el Paraguay y el Perú se incorporan tanto esta última como la relativa a la tenencia de documento de identidad, mientras que en El Salvador se introduce solo este último tipo de pregunta.

El registro de ingresos personales obtenidos a partir de transferencias generadas por los planes o programas sociales específicos se incorpora como categoría de respuesta en la pregunta sobre ingresos incluida en los cuestionarios censales del Brasil, México y Venezuela (República Bolivariana de), entre otros.

Por último, en el cuestionario censal de 2000 de Colombia se incluye la variable relativa a la investigación de carencias en la alimentación y nutrición.

De todas maneras, la ausencia de recomendaciones internacionales específicas sobre la medición de la protección social a partir de la fuente censal se traduce en diferencias conceptuales y operacionales al intentar captar ese aspecto de la realidad en los países de la región. La diversidad de universos de aplicación de las variables que se investigan y la heterogeneidad de la operacionalización de los conceptos en los instrumentos analizados son testimonio de una medición censal aún en ciernes.

I. Previsión y seguridad social

La evolución de los sistemas de previsión y seguridad social en América Latina ha sido heterogénea. Tal como se mencionó, todos los sistemas cuentan con programas de carácter contributivo y no contributivo. Esta distinción, que alude a la naturaleza del financiamiento y a las condiciones de elegibilidad o de adquisición de los beneficios, es esencial para determinar el alcance de la protección en cada caso. Los programas contributivos de protección contra el desempleo, que se basan en la existencia de aportes periódicos de empleadores, trabajadores y en algunos casos del Estado, suelen proteger a los trabajadores asalariados. Además, requieren regularidad en los aportes, lo que exige un cierto grado de estabilidad en el empleo. Tal es el caso de instrumentos como las indemnizaciones por despido, los seguros de desempleo y las cuentas de ahorro individual, entre otros. Por otra parte, los programas no contributivos se financian básicamente con impuestos, no dependen de la historia contributiva de sus beneficiarios y pueden adoptar una amplia gama de variantes. Entre estos se encuentran los programas de asistencia social a los desempleados, así como los programas de empleo directo aplicados generalmente en situaciones de crisis (CEPAL 2008, pág. 41).

En este caso, la estrecha vinculación que existe entre la actividad laboral y la seguridad social contribuye a explicar el impacto del funcionamiento de los mercados de trabajo en América Latina, que han mostrado limitaciones en la capacidad para generar empleo (en particular empleo decente, en términos de la OIT).

Asimismo, de acuerdo con CEPAL (2008, pág. 36), la introducción de mecanismos de capitalización en el sistema contributivo de los países de América Latina a partir de la década de 1990, no solo resultó ineficaz para extender la cobertura previsional, sino que además eliminó algunos mecanismos de solidaridad inherentes a los sistemas de reparto. Con el fin de remediar esta situación, diversos países tuvieron que incorporar a sus programas contributivos prestaciones financiadas con recursos de rentas generales para suplir la cobertura de las pensiones contributivas. En la mayoría de los países en que se habían realizado reformas estructurales se optó por implementar pensiones mínimas garantizadas por el Estado. Sin embargo, estos mecanismos solo beneficiaron a los trabajadores que se encontraban en las situaciones más favorables en términos de años de aportes y excluían a quienes tenían escasa o nula participación en los sistemas contributivos. A través de otros sistemas de uso menos frecuente se intentó incrementar el nivel de las prestaciones contributivas basadas en aportes subsidiados por el Estado.

A su vez, con el objetivo de disminuir la brecha de cobertura que dejaron o incrementaron los sistemas de naturaleza contributiva, en diversos países se implementaron o ampliaron los no contributivos para las coberturas de vejez, invalidez y muerte. En algunos programas también se cubrieron los riesgos de enfermedad, y se brindó acceso a otros beneficios, como las asignaciones familiares. En general, estos programas se dirigen a la población más vulnerable, con escasa o nula capacidad contributiva, por lo que también se consideran de carácter asistencial.

Ahora bien, para evaluar los sistemas de seguridad social se utilizan comúnmente dos indicadores de cobertura. El primero guarda relación con el período en que el trabajador contribuye al sistema para tener derecho a una prestación de jubilación. En este caso, la población de referencia suele ser la que es económicamente activa o la población ocupada. El segundo sistema se refiere al período en que se reciben los beneficios devengados, y se calcula como el porcentaje de personas que perciben una jubilación con relación a la población adulta mayor. A continuación se da cuenta de cómo se capta esa información en los censos de población de la ronda de 2000.

a) **Previsión y seguridad social en la actualidad**

A través de las preguntas relativas a la dimensión de la población que cuenta con una prestación de jubilación o pensión se pretende conocer a qué porcentaje llega actualmente la cobertura del sistema de seguridad social. En general, en los países de la región se investiga la situación de jubilado o pensionado en el mismo universo de población que responde sobre características económicas. En este sentido, se habrían aplicado, tal como se mencionó, las recomendaciones internacionales. En algunos países, como por ejemplo Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile y el Paraguay, se identifica a los jubilados dentro del bloque de preguntas sobre la situación de actividad (solo se registran perceptores de jubilación o pensión entre la población desocupada e inactiva). En otros, como Colombia y México, se indaga la condición de jubilado o pensionado en otra pregunta que, además, se incluye en el apartado sobre la condición de actividad. En países como el Brasil se incorpora una pregunta independiente acerca de esta temática en el apartado destinado a relevar los ingresos, a fin de determinar si estos provienen (entre otras fuentes) de jubilación o pensión. Además, en este caso se incluye una pregunta específica para establecer si se es jubilado del instituto de previsión oficial.

Con respecto a esta variable, en la Argentina se introduce una pregunta específica para toda la población, relativa a la percepción de jubilación o pensión (el primer término se refiere al sistema contributivo y el segundo, al no contributivo). Ya en el censo argentino de 1991, atendiendo a los señalamientos que alertaban sobre los problemas a la hora de evaluar la condición de actividad en los censos de población, se introducen cambios en la operacionalización de dicha variable. Estas modificaciones apuntan a independizar la identificación de activos e inactivos, reemplazando el ítem único —a través del cual tradicionalmente se clasificaba a las personas según si trabajaban, buscaban trabajo, eran estudiantes, amas de casa o jubiladas o pensionadas— por preguntas de alternativas dicotómicas (sí/no) (Giusti y Rodríguez Gauna, 2000). En consecuencia, en el censo argentino de 1991, al haberse eliminado las categorías de inactividad como respuestas a priori se añade una pregunta independiente sobre percepción de jubilación o pensión para captar la situación en cuanto a jubilados y pensionados. En el censo de 2001, en cambio, no se introducen cambios en la medición de la condición de actividad ni en la de percepción de jubilación o pensión. De esta manera, la pregunta permite conocer la cobertura del sistema de protección y seguridad social de toda la población, independientemente de su edad y condición de actividad.

b) Previsión y seguridad social futura

Si las preguntas sobre si se cuenta con una jubilación o pensión aportan información sobre la proporción de población cubierta por la seguridad social, las relativas al descuento o aporte para la jubilación brindan antecedentes sobre la calidad o precarización de la inserción laboral, así como sobre la situación futura de la población ocupada.

En este caso, en la Argentina se introducen dos preguntas para la población ocupada, relativas a los conceptos de descuento para jubilación (asalariados) o aportación personal para la jubilación (patrones y trabajadores por cuenta propia). En el Ecuador se inquiere al universo de población ocupada de 5 años o más acerca de la afiliación al seguro social en la actualidad o en el pasado, y si continúan realizando aportes. En el Brasil se distingue a los asalariados y a los empleados domésticos en función de si tienen libreta de trabajo documentada (empleo registrado) dentro del ítem único. Asimismo para los empleados domésticos asalariados sin libreta de trabajo, los patrones y los trabajadores por cuenta propia se incorpora una pregunta con la que se releva si son contribuyentes del instituto de seguridad social oficial. Por su parte, en Colombia se investiga si los ocupados, desocupados e inactivos están afiliados a un fondo de pensiones. En México se indaga si, por una parte los obreros o empleados y, por otra, los jornaleros o peones, obtienen por su trabajo contraprestaciones en forma de vacaciones, aguinaldo, reparto de utilidades, servicio médico o ahorro para el retiro.

2. Salud

a) Cobertura

En general, esta variable se incluiría en el cuestionario de población para registrar el volumen y caracterizar a la población que tiene alguno de los tipos de modalidades de aseguramiento (por el aporte realizado a partir de la inserción laboral o de manera voluntaria en el ámbito privado), cuyas categorías varían de acuerdo con las características de cada país. La población sin cobertura de salud a través de las modalidades mencionadas sería la que debería atender prioritariamente el subsector público y constituiría, además, un grupo vulnerable que requeriría de políticas sociales específicas.

La posibilidad de acceso a los servicios integrales de salud es clave en el ámbito de las políticas públicas de la región. Todas las problemáticas de salud en la vejez, y de la población en general, están vinculadas a la cobertura y calidad de la atención de la salud que ofrece cada país. En la región, el sector de la salud presenta una variada gama de instituciones y mecanismos para financiar, asegurar, regular y prestar servicios. Este

aspecto se manifiesta en las diversas categorías de respuesta que asume esta variable en los cuestionarios censales de la región en que se aplicó la pregunta. De hecho, la incorporación de la variable obedecería a la prioridad otorgada en cada país a su captación.

Uno de los problemas que puede presentar la medición radicaría en las dificultades de lograr la precisión necesaria para distinguir correctamente las diversas modalidades, debido a los cambios que se han producido en la región en el sector de la salud a lo largo de las últimas décadas. Habida cuenta de las profundas transformaciones ocurridas, las que afectaron al propio sistema de salud y las que modificaron la estructura y la dinámica de funcionamiento del mercado de trabajo, que repercutieron luego en el sistema de salud de los países, resulta imprescindible para estos obtener información acerca de los cambios en el nivel de cobertura de alguna de las modalidades de aseguramiento y en la población que constituye la demanda potencial de servicios públicos de salud. En todos los casos, el universo de aplicación de la pregunta abarca a toda la población, de modo que se respetan los criterios de universalidad de las prestaciones y equidad en la accesibilidad.

¿Cómo se reflejan en los cuestionarios censales de 2000 las diversas realidades nacionales en materia de cobertura de salud? En la Argentina, Colombia, México y el Perú se incluyen preguntas que indagan acerca del alcance de la cobertura con respecto al total de la población. En el caso de México se incluye una pregunta sobre el derecho a servicio médico para el universo de todas las personas, tanto en el cuestionario básico como en el ampliado.

b) Uso de servicios

El cuidado personal de la salud y una atención médica adecuada y oportuna contribuyen al buen estado de salud de la población. Por ese motivo, no solo resulta necesario indagar desde la perspectiva de la cobertura sino en particular respecto del uso de los servicios de salud, independientemente de la modalidad de cobertura a la que se esté o no asociado. De este modo, interesa conocer no solo la accesibilidad sino, en particular, el uso de los servicios por parte de la población ante circunstancias ligadas a los procesos de enfermedad.

Sin embargo, esta medición presentaría cierta complejidad y exige una gama de operacionalizaciones sumamente variada. En México y Colombia se aplica la pregunta al universo de toda la población. En el primero de estos países se pregunta sobre el lugar de atención específica del individuo cuando este tiene algún problema de salud. En Colombia, por su parte, se acota el período de referencia al último año y se amplía

la investigación; además, se inquiriere sobre el lugar de atención en caso de enfermedad, acerca del padecimiento de enfermedades crónicas y, si la respuesta a esta última respuesta es afirmativa, sobre el uso de los servicios de seguridad social asociados al sistema de salud.

En el caso de Bolivia (Estado Plurinacional de), el interés se centra en conocer, en referencia a las mujeres de 15 años o más con hijos nacidos vivos, el lugar en que se atendió el último parto, así como también quién fue la persona que se hizo cargo de esa atención. Aquí, las variables se incluyen en el bloque de preguntas dirigidas a estimar los índices de fecundidad y mortalidad. Lamentablemente, los registros de estadísticas vitales de la región son en gran parte deficientes y adolecen de un alto porcentaje de subregistro, lo que impide la realización de estimaciones confiables de esos fenómenos de la dinámica demográfica; por ello, se recurre a los datos censales para realizar estimaciones indirectas basadas en preguntas retrospectivas.

Sin embargo, a pesar del esfuerzo realizado a través de los sistemas estadísticos para captar el alcance de la cobertura de salud en la población, parece ser que existen dificultades para obtener respuestas precisas de la población. En parte por desconocimiento y también por cierta falta de información relativa a las transformaciones que se han producido en el sector, los datos relevados se verían afectados de forma innegable por un cierto grado de imprecisión. De acuerdo con Del Popolo (2000, pág. 111), en la ronda censal de censos de la década de 1990 ya se manifiestan ciertas dificultades en la captación de esta variable, debido a las confusiones que se detectan en la población respecto de los conceptos involucrados en la medición.

Asimismo, cabe reflexionar sobre la dificultad de comprobación que parece haberse detectado en algunos países de la región al evaluar la pregunta durante el relevamiento. Por ejemplo, en México se menciona la necesidad de revisar las variables de cobertura y usos de los servicios de salud, debido a que, respecto de la primera, no se habría captado bien la doble derechohabencia, quizás porque el orden de las opciones no era el adecuado. Con respecto a los servicios de salud, tal vez el problema de captación se debe a que la pregunta es imprecisa y requiere de una reformulación conceptual (CEPAL/CELADE, 2005).

3. Identidad

La inscripción del nacimiento y la obtención del documento de identidad constituyen en la actualidad las formas de acreditar de manera segura e indiscutible las condiciones de capacidad ciudadana de las personas. El registro de los individuos es imprescindible, por ejemplo, para implementar un proceso electoral en el país o al otorgar planes o

programas sociales a determinados grupos de población que viven en situación de vulnerabilidad.

En este caso, se trataría de un claro ejemplo del rol que cumple la información que pueden facilitar los censos de población, ante la carencia de datos que deberían relevarse a través de otra fuente de información, como por ejemplo los registros. Ante las carencias de cobertura y calidad de estos últimos en algunos países de la región, el censo brinda la posibilidad de cubrir ciertas lagunas de los sistemas estadísticos nacionales.

Como ya se mencionó, las preguntas relativas a la inscripción en el registro civil o la tenencia de documento de identidad (derecho inalienable de las personas), o ambas, se incorporan, por ejemplo, en los cuestionarios censales de la década de 2000 de Bolivia (Estado Plurinacional de), El Salvador, el Paraguay, el Perú y Venezuela (República Bolivariana de).

De todas maneras, los universos a los cuales se aplican las variables son sumamente heterogéneos. Por ejemplo, en Bolivia (Estado Plurinacional de) y Venezuela (República Bolivariana de), en que solo se investiga la variable de inscripción en el registro civil, la pregunta se aplica en el primer caso a la totalidad de la población y en el segundo a la población menor de 18 años. En el Paraguay y el Perú se incorporan simultáneamente las variables de inscripción en el registro civil y tenencia de documento de identidad. En el primer país, las dos preguntas se aplican a la totalidad de la población y en el segundo, solo la pregunta relativa a la inscripción en el registro civil, mientras que la relativa a la tenencia de documento de identidad se aplica al universo de población de 18 años más. Por su parte, en El Salvador, la pregunta sobre tenencia de documento de identidad se dirige a la población de 18 años o más.

Asimismo, cabe mencionar que, si bien los censos de la década de 2000 incorporan variables con el objetivo de satisfacer la demanda de información de interés para las políticas públicas nacionales, de acuerdo con CEPAL/CELADE (2005), una evaluación de las lecciones aprendidas llevada a cabo por los países de la región revela que, por ejemplo, en Bolivia (Estado Plurinacional de) y el Paraguay se descartaría consultar en el futuro acerca de la inscripción del nacimiento en el registro civil: en el primer país la cédula de identidad ya supone la tenencia de certificado de nacimiento; en el segundo país la variable parece haber presentado muchos problemas de consistencia, al igual que la correspondiente a la tenencia de cédula de identidad.

4. Programas de protección social

La ya mencionada situación de inequidad social que afecta a la población de América Latina en la actualidad requiere cada vez más de programas públicos orientados a reducir la pobreza en sus múltiples dimensiones, con

medidas encaminadas a promover la integración y la inclusión social de las personas. Tal como se adelantó, los programas de transferencias son un instrumento de la política pública a través del cual se brinda apoyo focalizado a los grupos más vulnerables de la población con el objetivo de reducir la pobreza en el corto plazo mediante transferencias monetarias, y en el largo plazo mejorando los indicadores sociales con incentivos a las familias para fomentar la escolarización y facilitar el acceso a servicios de salud y nutrición. Estos programas de protección social cumplen un papel central en la política social de varios países de América Latina y el Caribe y son un elemento importante de los sistemas de protección social en la región.

Por su parte, en el caso específico de los censos de la ronda de 2000, algunos países latinoamericanos han respondido al requerimiento de conocer el alcance de sus programas de protección. Esto se observa en los censos del Brasil, México y Venezuela (República Bolivariana de), a partir de algunas de las categorías de respuesta a las preguntas con las que se pretende específicamente conocer los ingresos obtenidos por las personas de 10 años y más, según el tipo de modalidad de otorgamiento.

Por ejemplo, de acuerdo con Méndez de Martín Caro (2000, pág. 46), la política social generó una serie de cambios que determinaron nuevas necesidades de información en Venezuela (República Bolivariana de). En este caso, la autora menciona que “la focalización aparece como paradigma en el lenguaje de los programas sociales gubernamentales, haciéndose cada vez más necesaria la información precisa de los distintos grupos de población vulnerable y en niveles de desagregación geográfica, por edades y por género”.

De todas maneras, las lecciones aprendidas a partir de la evaluación realizada por los países y que figuran sistematizadas en CEPAL/CELADE (2005) hacen también referencia a las dificultades de captación de estos fenómenos de compleja medición en el marco de un censo de población. Con relación a este tema, por ejemplo, en México se replantearían las preguntas sobre ingresos y otros ingresos, porque se obtuvieron dos respuestas (el monto y el período de ingresos) y la omisión de una de ellas generó importantes inconsistencias en el dato relevado.

Asimismo, en las recomendaciones internacionales, que aluden tangencialmente a los programas sociales al incluirlos en la definición de la variable ingresos percibidos por las personas y los hogares (Naciones Unidas, 2008, pág. 173) se mencionan también las limitaciones que, aparentemente, presenta la medición del ingreso, en particular en los censos de población. Es más, si la captación de datos relativos al ingreso y, específicamente los provenientes del empleo independiente y de la propiedad, es sumamente difícil de captar en los censos de población, la

inclusión de una pregunta sobre ingresos que no sean en dinero acrecienta aún más las dificultades de captación, por lo cual suele considerarse más apropiado investigar este tema mediante una encuesta por muestreo.

5. Alimentación

Como ya se mencionó, entre los compromisos internacionales asumidos por los Estados se encuentra el relativo al primer Objetivo de Desarrollo del Milenio de erradicar la pobreza extrema y el hambre. El objetivo que se persigue desde el ámbito de las políticas públicas es mejorar la calidad de vida de la población impulsando la promoción y la atención de la salud, a partir de políticas y programas en el terreno alimentario-nutricional. Los programas de promoción y protección de la salud materno-infantil y los de distribución de alimentos son las estrategias más frecuentes en esta materia.

El aumento de la pobreza y la indigencia en la población de América Latina está íntimamente relacionado con el incremento de los niveles de desempleo. La sinergia entre ambos procesos (pérdida del empleo y aumento de la pobreza e indigencia) ha determinado en gran medida las limitaciones en el acceso y el consumo de alimentos y ha generado condiciones de inseguridad alimentaria que luego se traducen en diferentes manifestaciones nutricionales.

En este sentido, en el terreno del consumo alimentario, en la fuente de información más reciente y abarcativa del conjunto de la población se intenta contar con indicadores fiables relativos a la alimentación y nutrición de la población. Por eso, los países de la región se han volcado a la realización de encuestas específicas para evaluar el estado nutricional y de salud de la población. En este caso también interesa mencionar, a manera de ejemplo, los censos de talla implementados en los establecimientos educativos de varios países de la región, con los que se busca conocer la situación nutricional de la población escolar como indicación del grado de desarrollo humano de la población e identificar grupos con alta vulnerabilidad a los problemas nutricionales.

Respecto de los censos de población de la ronda de 2000, de todos los países de América Latina, solo en Colombia se incorpora una pregunta dirigida a toda la población, acerca de carencias en la alimentación durante la semana anterior a la fecha de referencia del censo.

De todas maneras, cabe señalar que la complejidad propia de este fenómeno generaría más dudas que certezas acerca de la confiabilidad y validez de la información censal relevada en torno a la alimentación de la población. Por ese motivo, se considera imprescindible profundizar el análisis con relación a la inclusión de preguntas de este tipo en los futuros censos de

población y evaluar la pertinencia de su inclusión en la fuente censal dentro del marco de un sistema de información estadística nacional.

E. Conclusiones

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

En relación con la relevancia actual de la protección social en la agenda pública latinoamericana, se percibe un paulatino afianzamiento del análisis de las variables sociodemográficas desde la perspectiva de los derechos humanos como marco de las políticas de protección social. Este proceso se registra en América Latina en un contexto regional caracterizado por una persistente desigualdad social, una elevada incidencia de la pobreza y la indigencia, sistemas de protección social de baja cobertura y calidad y problemas no resueltos de inequidad en el acceso a los servicios de salud.

Con respecto a la magnitud que alcanzan los requerimientos nacionales de información estadística sobre protección social, la cantidad y la diversidad de preguntas, así como las diferentes modalidades en cuanto a los universos de aplicación y la operacionalización de las preguntas, habría primado el criterio de priorizar las demandas de datos específicos en el país, de acuerdo con el estado de situación del sistema de información estadístico.

En este sentido, parece que la posibilidad de asegurar cierta comparabilidad internacional en la información censal relevada sería un criterio de difícil alcance, atendiendo a la multiplicidad de situaciones que caracteriza a esta temática en los países de la región. Sería objeto de una agenda de trabajo futura en que se puedan ver reflejadas las actividades de planificación y organización de sectores como el de salud y seguridad social, en la actualidad en proceso de transformación y reorganización en todos los países.

En tercer lugar, se constata que el censo de población ha asumido un papel particular en los países latinoamericanos, donde se rescata el esfuerzo de los países por contribuir con estadísticas censales confiables y oportunas relativas a la protección social, que bien podrían obtenerse a partir de registros continuos o encuestas, pero que necesariamente deben contemplarse en el censo, al no haber hasta el momento registros confiables.

En la medida en que las deficiencias propias de la región no permiten satisfacer estos requerimientos de información con registros continuos y encuestas de hogares, los censos de población se visualizarían como una fuente de datos susceptible de incluir nuevos temas, en cierta medida de compleja medición, en sus cuestionarios.

En muchos países de la región, el censo representa prácticamente la única fuente de datos del sistema estadístico nacional. Provee información imprescindible no solo para la planificación y el desarrollo, sino también para la evaluación de los programas sectoriales aplicados en el país.

Los comentarios surgidos a partir del análisis de las variables incorporadas en los cuestionarios censales de la década de 2000 corroboran la existencia de cierta relación con la carencia de información estadística que brinde indicadores sobre protección social.

En ese sentido, cabe señalar que, entre las ventajas de la incorporación de preguntas sobre protección social en los cuestionarios censales, se considera que los indicadores sobre protección social elaborados a partir de la fuente censal brindarían información que facilitaría un conocimiento focalizado del fenómeno y sería especialmente útil para monitorear la eficacia de las políticas de protección social, especialmente en áreas menores o locales.

No obstante, interesa recalcar que la incorporación de una pregunta específica acerca de la jubilación o pensión dirigida a toda la población podría contribuir a una cierta mejora en la captación de la población cubierta por la seguridad social. Incluso se considera posible evaluar la viabilidad y pertinencia de captar separadamente los datos sobre las primeras prestaciones, inscritas en el sistema contributivo, respecto de las segundas, relacionadas con el no contributivo, a fin de intentar distinguir el aporte de ambos sistemas. Asimismo, la posibilidad de incorporar simultáneamente preguntas relativas a los descuentos o aportes para la jubilación, dirigidas a la población ocupada e incorporadas como preguntas independientes, permitiría contar con información susceptible de ser utilizada en el marco de políticas de previsión y seguridad social.

Las variables relativas al alcance de la cobertura de los servicios de salud y el uso de dichos servicios parecen constituirse en preguntas requeridas por los usuarios gubernamentales, ante la falta de un sistema estadístico integrado que dé cuenta de este tipo de información tanto en el ámbito nacional como en el local. De todas maneras, debido a la complejidad propia del sector, ante las transformaciones generadas en el ámbito interno, así como también por cierto desconocimiento o falta de precisión en la información por parte de la población respecto del sistema de salud, se considera importante realizar todas las pruebas necesarias, antes de decidir su incorporación en el cuestionario censal, con el fin de asegurarse de que la pregunta cumple con los criterios de validez y confiabilidad requeridos en todo proceso de medición.

Debido a la complejidad de su medición, la inclusión de variables tales como las de padecimiento de enfermedades crónicas y la de atención

de dicha enfermedad por el sistema de seguridad social debería evaluarse a partir de las necesidades propias de cada país y, en particular, en un marco de metodología censal muy diferente al de un censo de hecho implementado en un día de trabajo de campo. En este caso, sería fundamental evaluar la pertinencia atendiendo al aporte y a la complementariedad que pueden otorgar otras fuentes de datos del sistema estadístico, en particular las encuestas de hogares.

El censo podría contribuir a cuantificar la población por lo que se refiere a su situación relativa a la inscripción del nacimiento a partir de una pregunta formulada a todas las personas en el cuestionario censal. Una vez más, la decisión que adopte el país guardará estrecha relación con las posibilidades de contar con información estadística válida y confiable procedente de otras fuentes de información, como los registros continuos. En todo caso, de detectarse una laguna en la cobertura y calidad de los datos relativos a los registros de nacidos vivos en el país, la incorporación de la pregunta en el cuestionario censal aportaría elementos complementarios de evaluación.

A la hora de evaluar la inclusión de preguntas relativas a los programas de protección social implementados en el país, un aspecto no menor que conviene tener en cuenta sería la posibilidad de verificar que la población tenga la voluntad y la capacidad de brindar información adecuada acerca del tema sobre el que se le pregunta. Hasta el momento, el hecho de incluir la captación de esos datos como una categoría de respuesta de la variable ingresos genera más dudas que certezas respecto de la validez y confiabilidad del dato relevado en el marco de un censo de población.

Respecto de las preguntas relativas a la alimentación y nutrición, la complejidad de este fenómeno obligaría a profundizar en el análisis del uso real de este tipo de datos por parte de los organismos sectoriales con vistas a monitorear el alcance de las políticas implementadas para paliar la pobreza y el hambre entre la población.

En síntesis, el censo debe percibirse como parte de un sistema integrado de fuentes de datos, cada una de las cuales presenta ventajas y limitaciones específicas. El diseño conceptual del censo debería enmarcarse en una visión integral en que se tenga en cuenta la información que brindan otras fuentes de información sociodemográfica. El objetivo sería lograr una mayor complementariedad y evitar superposiciones con otros relevamientos del sistema estadístico nacional con la finalidad de reducir costos y permitir un uso más eficiente de los datos obtenidos a partir de diferentes fuentes.

Bibliografía

- CEPAL (Comisión Económica para América latina y el Caribe) (2008), “Tendencias demográficas y protección social en América Latina y el Caribe”, *serie Población y desarrollo*, N° 82 (LC/L.2864-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.08.II.G.9.
- CEPAL/CELADE (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía-División de Población de la CEPAL) (2005), “Lecciones aprendidas de los censos de población de la década 2000. Principales resultados derivados de la encuesta dirigida a Oficinas de Estadística en el año 2003”, proyecto BID-CELADE/CEPAL Difusión y utilización de los censos de la década de 2000 (ATN/SF-7384-RG) [en línea] <http://www.eclac.org/celade/noticias/documentosdetrabajo/1/24371/encuesta-lecciones.pdf>.
- Del Popolo, Fabiana (2000), “Encuesta sobre la experiencia censal en aspectos conceptuales. Informe preliminar”, *América Latina: aspectos conceptuales de los censos del 2000*, serie Manuales, N° 1 (LC/L.1204-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.99.II.G.9.
- Giusti, Alejandro y Cecilia Rodríguez Gauna (2000), “Dos desafíos de los censos argentinos: la medición de la condición de actividad en el Censo de 1991 y la categoría ocupacional en el Censo del 2000”, *América Latina: aspectos conceptuales de los censos del 2000*, serie Manuales, N° 1 (LC/L.1204-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.99.II.G.9.
- Huenchuan, Sandra (2009), *Envejecimiento, derechos humanos y políticas públicas* (LC/G.2389-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.08.II.G.94.
- Méndez de Martín Caro, Hellen (2000), “Propuestas de temas a investigar en el censo venezolano: conclusiones del Consejo Técnico”, *América Latina: aspectos conceptuales de los censos del 2000*, serie Manuales, N° 1 (LC/L.1204-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.99.II.G.9.
- Naciones Unidas (2008), *Principles and Recommendations for Population and Housing Censuses. Revision 2* (ST/ESA/STAT/SER.M/67/Rev.2), Nueva York, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales.
- (1998), *Principios y recomendaciones para los censos de población y habitación. Revisión 1*, Nueva York, Departamento de Asuntos Económicos e Sociales.

Anexo

Recuadro 1

ARGENTINA (2001), ECUADOR (2001) Y BRASIL (2000): PREGUNTAS SOBRE PREVISIÓN Y SEGURIDAD SOCIAL INCORPORADAS EN CUESTIONARIOS CENSALES DE LA DÉCADA DE 2000

Argentina (2001)

Variable: previsión y seguridad social

Universo de aplicación: toda la población

Preguntas:

a) percibe jubilación o pensión

COMPLETE UN CUESTIONARIO DE POBLACION PARA CADA PERSONA DEL HOGAR

5

¿Recibe jubilación o pensión?

Sí

No

Universo de aplicación: población de 14 años o más ocupada (asalarada, patrones y por cuenta propia)

Preguntas:

b) le descuentan o aporta al sistema de previsión y seguridad social

33

Por ese trabajo, ¿le descuentan para la jubilación?

Sí

No

Ignorado

36

34

¿En ese trabajo aporta por sí mismo para la jubilación?

Sí

No

Ignorado

Recuadro 1 (conclusión)

Ecuador (2001)

Variable: previsión y seguridad social

Universo de aplicación: población de 5 años o más

Preguntas:

- a) aporte al seguro social
b) miembro de una organización campesina

C. CARACTERÍSTICAS ECONÓMICAS					
16. ¿ES O FUE AFILIADO AL SEGURO SOCIAL? Marque una sola casilla					
SÍ....	<input type="checkbox"/> 1	NO....	<input type="checkbox"/> 2	Se ignora....	<input type="checkbox"/> 9
↓					
¿APORTA ACTUALMENTE? Marque una sola casilla					
SÍ....	<input type="checkbox"/> 1	NO....	<input type="checkbox"/> 2	Se ignora....	<input type="checkbox"/> 9
17. ¿ES MIEMBRO DE UNA ORGANIZACIÓN CAMPESINA?					
SÍ....	<input type="checkbox"/> 1	NO....	<input type="checkbox"/> 2	Se ignora....	<input type="checkbox"/> 9

Brasil (2000)

Variable: previsión y seguridad social

Universo de aplicación: población de 10 años o más ocupada

Preguntas:

- a) aporte a la previsión social

4.50 -	NESTE TRABALHO, ERA CONTRIBUINTE DE INSTITUTO DE PROVIDÊNCIA OFICIAL?	<input type="checkbox"/> 1 - SIM	<input type="checkbox"/> 2 - NÃO
--------	---	----------------------------------	----------------------------------

4.56 -	EM JULHO DE 2000, ERA APOSENTADO DE INSTITUTO DE PROVIDÊNCIA OFICIAL?	<input type="checkbox"/> 1 - SIM	<input type="checkbox"/> 2 - NÃO
--------	---	----------------------------------	----------------------------------

Fuente: Elaboración propia sobre la base de boletas censales.

Recuadro 2

**ARGENTINA (2001), COLOMBIA (2005-2006), PERÚ (2007) Y MÉXICO (2000):
PREGUNTAS SOBRE COBERTURA DE SALUD INCORPORADAS EN
CUESTIONARIOS CENSALES DE LA DÉCADA DE 2000**

Argentina 2001

Variable: cobertura de salud

Universo de aplicación: toda la población

COMPLETE UN CUESTIONARIO DE POBLACIÓN PARA CADA PERSONA DEL HOGAR

6	¿Está...	Sí	No
	asociado a un servicio de emergencia médica?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	asociado a un plan de salud privado o mutual?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	afiliado a una obra social?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Colombia (2005-2006)

Variable: cobertura de salud

Universo de aplicación: toda la población

36. En salud, ¿es... APORTANTE, COTIZANTE o BENEFICIARIO de:

- 1 El Instituto de Seguros Sociales – ISS?
- 2 Regímenes especiales (Fuerzas Militares, Policía Nacional, Universidad Nacional, ECOPELROL, Magisterio)?
- 3 Otra EPS (Entidad Promotora de Salud)?
- 4 Una ARS (Administradora de Régimen Subsidiado) a través del SISBEN?
- 5 Ninguna?
- 6 No sabe?

Perú (2007)

Variable: cobertura de salud

Universo de aplicación: toda la población

8. ¿SE ENCUENTRA AFILIADO AL:
(Lea cada alternativa y circule uno o más números)

SIS (Seguro Integral de Salud)?.....1
 ESSALUD?.....2
 Otro seguro de Salud?.....3
 NINGUNO.....4

Recuadro 2 (conclusión)

México (2000)

Variable: cobertura de salud

Universo de aplicación: toda la población

Pregunta:

Tiene derecho a servicio médico en:

- El Seguro Social (IMSS)
- El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)
- PEMEX, Defensa o Marina
- Otra institución. Anote la institución
- Entonces no tiene derecho a servicio médico

Fuente: Elaboración propia sobre la base de boletas censales.

Recuadro 3

MÉXICO (2000), COLOMBIA (2005-2006) Y BOLIVIA (ESTADO PLURINACIONAL DE) (2001): PREGUNTAS SOBRE EL USO DE LOS SERVICIOS DE SALUD INCORPORADAS EN CUESTIONARIOS CENSALES DE LA DÉCADA DE 2000**México (2000)**

Variable: uso de los servicios de salud

Universo de aplicación: toda la población

Pregunta:

Cuándo tiene problemas de salud, ¿en dónde se atiende?

- En el Seguro Social
- En el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)
- En PEMEX, Defensa o Marina
- En el Centro de Salud (SSA)
- En el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)-Solidaridad
- En consultorio, clínica u hospital privado
- En otro lugar. Anote la institución o lugar
- No se atiende

Bolivia (Estado Plurinacional de) (2001)

Variable: atención médica al parto

Universo de aplicación: mujeres de 15 años o más con hijos nacidos vivos

Preguntas:

- Lugar en que se atendió el último parto
- Persona que atendió el último parto

CAPÍTULO H. SOLO PARA MUJERES DE 15 AÑOS O MÁS DE EDAD		
<p>50 - EN TOTAL, ¿CUÁNTAS HIJAS E HIJOS NACIDOS VIVOS HA TENIDO, INCLUYENDO FALLECIDOS O AUSENTES?</p> <p>Si no tuvo, anote "0" y pase a la siguiente persona.</p> <p>NÚMERO</p> <input type="text"/>	<p>52 - DE SUS HIJAS E HIJOS NACIDOS VIVOS, ¿CUÁNTOS FALLECIERON?</p> <p>Si la respuesta es ninguno anote "0".</p> <p>NÚMERO</p> <input type="text"/>	<p>54. ¿DÓNDE TUVO LUGAR ESE ÚLTIMO PARTO?</p> <p>En un establecimiento de salud... <input type="radio"/> 1</p> <p>En un domicilio..... <input type="radio"/> 2</p> <p>En otro lugar..... <input type="radio"/> 3</p>
<p>51 - DE SUS HIJAS E HIJOS NACIDOS VIVOS, ¿CUÁNTOS VIVEN ACTUALMENTE?</p> <p>Si la respuesta es ninguno anote "0"</p> <p>NÚMERO</p> <input type="text"/>	<p>53 - ¿EN QUÉ MES Y AÑO NACIÓ SU ÚLTIMA HIJA O HIJO NACIDO VIVO?</p> <p>MES</p> <input type="text"/> <p>AÑO</p> <input type="text"/>	<p>55. ¿QUIÉN A TENDIÓ SU PARTO?</p> <p>Médico..... <input type="radio"/> 1</p> <p>Enfermera/Auxiliar de enfermería... <input type="radio"/> 2</p> <p>Partera..... <input type="radio"/> 3</p> <p>Usted misma..... <input type="radio"/> 4</p> <p>Otra persona..... <input type="radio"/> 5</p>

Recuadro 3 (conclusión)

Colombia (2005-2006)

Variable: uso de los servicios de la seguridad social en caso de enfermedad

Universo de aplicación: toda la población

C. MÓDULO DE PERSONAS (haga estas preguntas a TODAS las personas del hogar)**37. ¿En el ÚLTIMO AÑO.....estuvo enfermo?**

- 1 Sí
- 1.1 La última vez...ACUDIÓ POR ATENCIÓN:
- 1 Al servicio de salud al que tiene derecho?
- 2 A otro hospital, clínica, consultorio médico o centro de salud?
- 3 A una droguería o farmacia, tegua o curandero?
- 4 Médico tradicional de su grupo étnico?
- 5 A ninguna parte?
- 2 No

Variable: padecimiento de enfermedades crónicas

Universo de aplicación: toda la población

38. Durante los ÚLTIMOS CINCO AÑOS, ... ¿ha PADECIDO O PADECE ALGUNA ENFERMEDAD que ha requerido:

	↗		¿El tratamiento fue o está siendo atendido por el Sistema General de Seguridad Social?	
	Sí	No	1 <input type="radio"/> Sí	2 <input type="radio"/> No
1. Cirugía Cardíaca (diferente de trasplante)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	1 <input type="radio"/> Sí	2 <input type="radio"/> No
2. Trasplante (riñón, médula ósea, córnea, hígado)?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	1 <input type="radio"/> Sí	2 <input type="radio"/> No
3. Neurocirugía del sistema nervioso central?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	1 <input type="radio"/> Sí	2 <input type="radio"/> No
4. Tratamiento médico quirúrgico de trauma mayor?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	1 <input type="radio"/> Sí	2 <input type="radio"/> No
5. Tratamiento quirúrgico por enfermedad congénita?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	1 <input type="radio"/> Sí	2 <input type="radio"/> No
6. Reemplazos articulares?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	1 <input type="radio"/> Sí	2 <input type="radio"/> No
7. Diálisis por insuficiencia crónica?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	1 <input type="radio"/> Sí	2 <input type="radio"/> No
8. Manejo por grandes quemaduras?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	1 <input type="radio"/> Sí	2 <input type="radio"/> No
9. Tratamiento para VIH-SIDA?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	1 <input type="radio"/> Sí	2 <input type="radio"/> No
10. Quimioterapia y radioterapia para el cáncer?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	1 <input type="radio"/> Sí	2 <input type="radio"/> No
11. Unidad de cuidados intensivos?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	1 <input type="radio"/> Sí	2 <input type="radio"/> No

Fuente: Elaboración propia sobre la base de boletas censales.

Recuadro 4

BOLIVIA (ESTADO PLURINACIONAL DE) (2001), VENEZUELA (REPÚBLICA BOLIVARIANA DE) (2001), PARAGUAY (2002), PERÚ (2007) Y EL SALVADOR (2007): PREGUNTAS SOBRE INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO CIVIL INCORPORADAS EN CUESTIONARIOS CENSALES DE LA DÉCADA DE 2000

Bolivia (Estado Plurinacional de) (2001)

Variable: inscripción del nacimiento en el registro civil

Universo de aplicación: toda la población

CAPÍTULO D. PARA TODAS LAS PERSONAS (Solicite la presencia de las personas que durmieron en esta vivienda, incluyendo niños/as)

30. ¿ESTÁ INSCRITO SU NACIMIENTO EN EL REGISTRO CIVIL?	
Sí.....	<input type="radio"/> 3
No.....	<input type="radio"/> 4

Venezuela (República Bolivariana de) (2001)

Variable: inscripción en el registro civil o en otras instituciones estatales

Universo de aplicación: población menor de 18 años

7. ¿EN ESTE HOGAR HAY PERSONAS MENORES DE 18 AÑOS?			
<input type="radio"/> Sí	→ Pase a pregunta 9		
<input type="radio"/> No			
8. ¿CUÁNTAS DE ESAS PERSONAS MENORES DE 18 AÑOS, NO HAN SIDO PRESENTADAS EN ALGÚN REGISTRO CIVIL, JUZGADO, ALCALDÍA, CONSULADO, HOSPITAL, CLÍNICA, AMBULATORIO, ETC.?			
<table border="1" style="width: 50px; height: 20px; margin: auto;"> <tr><td> </td></tr> <tr><td> </td></tr> </table>			

Paraguay (2002)

Variables: inscripción del nacimiento en el registro civil y tenencia de cédula de identidad

Universo de aplicación: toda la población

CAPÍTULO E. PARA TODAS LAS PERSONAS

5. ¿Se anotó su nacimiento en un Juzgado o Registro Civil, es decir, tiene partida de nacimiento?	
Sí	<input type="radio"/> 1
No	<input type="radio"/> 2
No sabe	<input type="radio"/> 3
6. ¿Tiene Cédula de Identidad...	
paraguaya?	<input type="radio"/> 1
extranjera?	<input type="radio"/> 2
paraguaya y extranjera?	<input type="radio"/> 3
no tiene	<input type="radio"/> 4

Recuadro 4 (conclusión)

Variable: inscripción del nacimiento en el registro civil
 Universo de aplicación: toda la población

4. TIENE PARTIDA DE NACIMIENTO DEL REGISTRO CIVIL?	
<i>Sí</i>1	<i>No</i>2

Variable: tenencia de documento de identidad
 Universo de aplicación: población de 18 años y más

26. TIENE DNI (DOCUMENTO NACIONAL DE IDENTIDAD)?	
<i>Sí</i>1	<i>No</i>2

El Salvador (2007)

Variable: tenencia de documento único de identidad
 Universo de aplicación: población de 18 años y más

3a. - ¿CUÁNTOS AÑOS CUMPLIDOS TIENE?	
<input type="text"/>	ANOTE 00 PARA MENORES DE UN AÑO Y 98 PARA 98 Y MÁS AÑOS)
3b. - ¿PARA MAYORES DE 18 AÑOS	
¿TIENE USTED DUI?	
SÍ 1	NO 2

Fuente: Elaboración propia sobre la base de boletas censales.

Recuadro 5
**BRASIL (2000) Y VENEZUELA (REPÚBLICA BOLIVARIANA DE) (2001):
 PREGUNTAS SOBRE PROGRAMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL
 INCORPORADAS EN CUESTIONARIOS CENSALES
 DE LA DÉCADA DE 2000**

Brasil (2000)

Variable: percepción de ingresos por algún tipo de programa social
 Universo de aplicación: población de 10 años o más



PARA AS PESSOAS COM 10 ANOS OU MAIS DE IDADE (Nacidas até 31/07/1990)

POSSUÍA RENDIMENTOS EM JULHO DE 2000 PROVENIENTES DE:

4.57 – APOSENTADORIA, PENSÃO?	<input type="checkbox"/> 0 – NÃO TEM	R\$	<input type="text"/>	,00						
4.58 – ALUGEL?	<input type="checkbox"/> 0 – NÃO TEM	R\$	<input type="text"/>	,00						
4.59 – PENSÃO ALIMENTÍCIA, MESADA, DOAÇÃO RECEBIDA DE NÃO-MORADOR?	<input type="checkbox"/> 0 – NÃO TEM	R\$	<input type="text"/>	,00						
4.60 – RENDA MÍNIMA, BOLSA-ESCOLA, SEGURO-DESEMPREGO, ETC? (Programas de auxílio)	<input type="checkbox"/> 0 – NÃO TEM	R\$	<input type="text"/>	,00						
4.61 – OUTROS?	<input type="checkbox"/> 0 – NÃO TEM	R\$	<input type="text"/>	,00						

Venezuela (República Bolivariana de) (2001)

Variable: percepción de ingresos por algún tipo de programa social
 Universo de aplicación: población de 10 años o más que no recibió ingresos laborales el mes pasado con respecto a la fecha de referencia del censo

35. RECIBIÓ INGRESOS EL MES PASADO POR ALGUNO DE LOS SIGUIENTES CONCEPTOS Y CUÁNTO.

<input type="radio"/> Renta.....	<input type="text"/>	,00								
<input type="radio"/> Pensión.....	<input type="text"/>	,00								
<input type="radio"/> Jubilación.....	<input type="text"/>	,00								
<input type="radio"/> Becas de origen público										
o privado.....	<input type="text"/>	,00								
<input type="radio"/> Ayudas de origen público										
o privado.....	<input type="text"/>	,00								
<input type="radio"/> Seguro de paro forzoso.....	<input type="text"/>	,00								
<input type="radio"/> Pensión alimentaria.....	<input type="text"/>	,00								
<input type="radio"/> Otros.....	<input type="text"/>	,00								
<input type="radio"/> Ninguno										

PARA TODAS LAS MUJERES DE 12 AÑOS O MÁS

Fuente: Elaboración propia sobre la base de boletas censales.

Recuadro 6

**COLOMBIA (2005-2006): PREGUNTA SOBRE ALIMENTACIÓN
INCORPORADA EN EL CUESTIONARIO CENSAL****Colombia (2005-2006)**

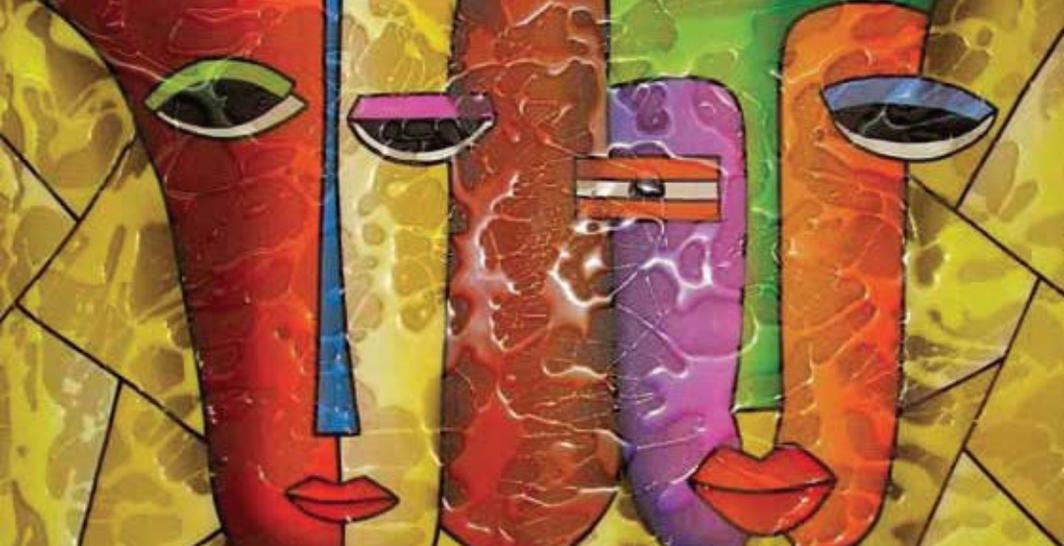
Variable: carencia de alimentación

Universo de aplicación: toda la población

C. MÓDULO DE PERSONAS (haga estas preguntas a TODAS las personas del hogar)

35. ¿Por FALTA de dinero, ... no consumió NINGUNA de las tres COMIDAS BÁSICAS (desayuno, almuerzo, comida), uno o más días de la semana pasada?

1 Sí1.1 ¿Cuántos días? 2 No**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de la boleta censal.



Primera edición
Impreso en Naciones Unidas + Santiago de Chile
ISBN 978-92-1-121790-2 + ISSN 0303-1829
S1100101 + Número de venta: S.11. II.G.54
Copyright © Naciones Unidas 2011

ISBN 978-92-1-121790-2



9 789211 217902