

Borrón y cuenta nueva: las estadísticas en Colombia se reinventan a sí mismas¹



Consuelo Uribe Mallarino²
Pontificia Universidad Javeriana (Colombia)
curibe@javeriana.edu.co

Recibido: 06 de diciembre de 2006

Aceptado: 24 de marzo de 2007

¹ El presente artículo se inscribe en el marco del proyecto de investigación denominado Movilidad y estratificación social en Bogotá: dinámicas y representaciones sociales, el cual es financiado por la Vicerrectoría Académica de la Pontificia Universidad Javeriana. El proyecto se inscribe en la línea de trabajo Equidad, Pobreza y Política Social del grupo de investigación Política Social y Desarrollo. La autora quiere agradecer las contribuciones recibidas por parte de Magda Ruiz, Yolanda Bodnar, Norma Rubiano, Carmen Elisa Flórez, César Caballero y Jaime Tenjo.

² Doctorado en Antropología Social y Etnología. Ecole Des Hautes Etudes En Sciences Sociales, EHESS, Francia. Maestría en Formation a la Recherche en Anthropologie. Ecole Des Hautes Etudes En Sciences Sociales, EHESS, Francia. Maestría en Salud Pública, Harvard University, Estados Unidos.

Borrón y cuenta nueva: las estadísticas en Colombia se reinventan a sí mismas

Resumen

Desde hace tres años el país ha experimentado un cambio significativo en la producción de estadísticas oficiales que ha llevado a que la importante tradición en seriedad y confiabilidad que inspiraban sus datos oficiales, se cambie por incertidumbre y desconfianza. Los cambios completos de metodología, la ruptura de la continuidad en las series históricas, la falta de transparencia sobre los procesos de recolección y el acceso directo a las bases de datos, amén de la corrección de cifras sobre el camino, se han presentado en momentos en que el país sufre grandes transformaciones en términos de desplazamiento y migración de grandes grupos de población; el campo modifica su estructura laboral y las condiciones de pobreza e indigencia se perpetúan. En este artículo se hará una reseña sobre el desarrollo del Censo General de Población y Vivienda de 2005 como un ejemplo emblemático de lo que sucede con la producción de estadísticas oficiales. Se analizará el papel de la academia en este proceso, así como el de la prensa.

Palabras Clave: estadísticas Colombia, Censo, Censo de Población 2005, DANE, demografía.

Erase and Start from Scratch: Statistics in Colombia Reinvent Themselves

Abstract

For the past three years, Colombia experienced a significant change in the production of official statistics, leading to a situation in which an important tradition in the reliability and seriousness of official data has given way to mistrust and uncertainty. Complete changes in methodology, the break in continuity of historical series, the lack of transparency over the collection process and the direct access to data bases, on top of the correction of data along the way have been a constant in the midst of important transformations of the country in terms of displacement and migration of large groups of population, the country side modifies its labor structure and the conditions of poverty and extreme poverty persist. This paper deals with the development of the General Census of Population and Housing 2005, as an emblematic example of what is going on in the production of official data. The role of academia and the press in this process will be analyzed.

Key Words: Statistics Colombia, census, Population Census 2005, DANE, demography.

Apagar e começar de novo: As estatísticas na Colômbia iventam-se a se mesmas

Resumo

Faz três anos o país tem tido mudado significativamente a produção de estatísticas oficiais que tinham levado uma importante tradição em seriedade e confiança que inspiravam seus dados oficiais, que depois mudaram por incerteza e desconfiança. A mudança da metodologia, o rompimento da continuidade nas séries históricas, a falta de transparência nos processos de compilação, e o acesso direto às bases de dados, e a correção de cifras sobre o caminho, tem-se tido apresentado no momento em que o país sofre grandes transformações em termos de deslocamento e migração de grandes grupos de povoação; o campo muda sua estrutura de trabalho e as condições de pobreza e indigência perpetuam-se. Neste artigo se fará uma resenha sobre o desenvolvimento do Censo Geral de povoação e vivenda de 2005 como um exemplo emblemático do que acontece com a produção de estatísticas oficiais. Se analisará o papel da academia neste processo, e também assim com os jornais e as revistas.

Palavras chave: estatísticas, Colômbia, censo, censo da povoação 2005, DANE, demografia.

Introducción

En un proceso que empezó a evidenciarse en el 2003, pero que se ha acentuado en los últimos dos años, el país experimentado un cambio importante en la producción de estadísticas oficiales. Esto se demuestra a través de importantes hitos que no pueden pasar desapercibidos: el cambio en la metodología para medir la pobreza,³ con lo cual la incidencia de la misma se redujo sustancialmente; la discordancia sobre las cifras de desplazados entre entidades oficiales y organismos humanitarios; los datos contradictorios sobre el crecimiento del PIB corregidos a posteriori; la renuncia del Director del DANE del primer gobierno de Uribe; así como la declaración de «erradas» y su posterior corrección de las cifras de los ingresos de los trabajadores en los últimos cinco años publicadas por el Departamento Nacional de Planeación.⁴ A todas luces, algo está pasando en la generación y difusión de estadísticas oficiales que rompe con la tradición del más alto nivel técnico que el país tenía en esta materia desde la creación del DANE y que causa una pérdida de confianza en dichas cifras.

En este artículo se hará una reseña sobre el desarrollo del Censo General de Población y Vivienda de 2005 como un ejemplo emblemático de lo que ha sucedido con la producción de estadísticas oficiales en los dos últimos años, por ser éste el marco de referencia para las demás estadísticas nacionales. Todos los sondeos y estudios específicos, desde la Encuesta Continua de Hogares, la de Demografía y Salud (ENDS) y la de Calidad de Vida, entre otras, tienen al censo como marco general, ya que es el único referido al universo, a partir del cual se extraen las diversas muestras. Adicionalmente, los datos de población para cada una de las entidades territoriales (departamentos, distritos y municipios) son la base para la circunscripción electoral y para estimar los montos de los recursos que se transfieren desde el nivel central a dichas entidades.

Al tratarse de un ejercicio estadístico único que debería efectuarse cada diez años (doce en el caso colombiano) y dado que cualquier desviación importante respecto a las proyecciones de población que se realizaban con base al censo de 1993 tiene graves implicaciones en la política pública, el último Censo General es un evento de enorme trascendencia. Además, profundos cambios han signado la sociedad colombiana desde el último censo en 1993, incluidos migración voluntaria e involuntaria al exterior y desplazamiento forzoso de millares de pobladores a diversas zonas del país. Para ejemplificar algunos cambios importantes ocurridos

³ Realizada por el Departamento Nacional de Planeación en 2003.

⁴ Ocurrida en la primera semana de septiembre de 2006.

desde esa fecha, es de resaltar que se han creado o modificado al menos 65 municipios y que esta redistribución de los entes territoriales ha afectado la conformación de los cuerpos colegiados en Cámara de Representantes, consejos municipales y asambleas departamentales (BID, 2005)⁵.

En la planeación y operación del Censo 2005 por parte del Departamento Nacional de Estadística (DANE), la comunidad académica colombiana ha tenido un papel muy activo y crítico. La prensa y los medios de comunicación, de igual manera, han estado en alerta con respecto a la publicación de cifras, de cuya veracidad y coherencia se está dudando. Por esa razón, se examinará el papel que han jugado estos dos estamentos en la preparación del recuento censal y en la promulgación de sus resultados.

Un censo accidentado

El censo planteado para el año 2000 —que unificaba a Colombia con la práctica de los demás países del mundo de realizarlo, preferentemente, en los años terminados en cero— encontró dificultades desde el inicio del milenio. Los recursos de contrapartida de las entidades territoriales no estaban disponibles y el Gobierno de Pastrana no quería depender de un empréstito para realizarlo.

Con el inicio de la Administración Uribe, en agosto de 2002, el Censo de Población también encontró dificultades. El marco de política que se había heredado del gobierno anterior ya estaba definido por medio de una serie de documentos del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES)⁶ y la fecha acordada era mayo de 2003.

El problema más protuberante seguía siendo el de los recursos, estimados en unos \$170 mil millones.⁷ No solamente los dineros no estaban disponibles, sino que, además, se priorizaron otras necesidades presupuestales como los recursos para las Familias Guardabosques. Por estas razones, el censo fue aplazado. Pero, además, se atravesaron dos eventos que ocurrieron paralelamente y que distrajeron aún más la atención del ejecutivo: el referendo de propuestas de reforma y la propuesta de un Estatuto Antiterrorista.

⁵ El Artículo 176 de la Constitución Política Nacional indica que habrá dos representantes a la Cámara por cada entidad territorial, más uno por cada fracción entre 125 y 250 mil habitantes.

⁶ Los documentos CONPES para la realización del XVII Censo Nacional de Población aprobados antes del gobierno iniciado en 2002 son los siguientes: el 2777 de 1995 —sobre el envejecimiento de la población colombiana—, el 2866 de 1996 y el 3140 de 2001 —que argumenta la necesidad de realizar un nuevo censo dadas la necesidad de tener datos actualizados para la asignación del gasto público—.

⁷ Equivalentes a US\$ 67.7 millones de 2002.

En octubre de 2003 el presidente Uribe sometió a referendo popular 15 propuestas de reforma, de las cuales no se logró aprobar ni una sola. Su preocupación por el censo electoral que definía el universo de votantes se hizo evidente. La intención era que el DANE, con base en sus propios datos, tuviera una posición crítica con respecto al censo electoral de la Registraduría Nacional del Estado Civil. Se trataba de disminuir el denominador del universo electoral para que el umbral necesario para hacer aprobar algunas de las 15 propuestas disminuyera, dado que algunas de las propuestas se hallaban a menos de 50 mil votos de la meta. Esto fue impracticable, debido a la independencia de la Registraduría consagrada en la Constitución de 1991.⁸

Unos meses más tarde, en el llamado Estatuto Antiterrorista, los temas del empadronamiento y el censo de población se mezclaron explícitamente. Para aprobar dicho Estatuto era necesario modificar la Constitución de 1991⁹ en tres aspectos claves: a) otorgar funciones de interceptación o registro de correspondencia y demás formas de comunicación privada y de realización de capturas, allanamientos y registros domiciliarios al CTI de la Fiscalía General de la Nación, al Departamento Administrativo de Seguridad —DAS— y a la Policía Nacional; b) conformar y constituir unidades especiales de policía judicial militar por parte de la Fiscalía General de la Nación; c) institucionalizar un **Informe de Residencia** de cada poblador en el territorio nacional.¹⁰ En este último punto es donde se relaciona el empadronamiento con el censo de población, explicado así:

La información recolectada por el empadronamiento con el esmero y confiabilidad descritos, deberá ser compartida por las demás entidades públicas que la requieran para lo de su competencia. Tal es el caso del Departamento Administrativo Nacional de Estadística que puede deducir del padrón el censo de población, sin violar el secreto estadístico, como cuando lo hace en las estadísticas fundadas en documentos o registros —comercio exterior, tarjetas de migración, certificado de defunción, etc.—.¹¹

⁸ El tema del registro de los ciudadanos se unió de nuevo con el tema electoral en enero de 2006 cuando la administración de Uribe propuso que la cedulación o el registro legal de los colombianos se trasladara de la Registraduría del Estado Civil al Ministerio del Interior y de la Justicia.

⁹ Esto se propuso por medio del *Acto Legislativo No. 2 de diciembre de 2003*.

¹⁰ Estas serían las características del empadronamiento que sería desarrollado a nivel municipal: «Con el mismo propósito de darle seguridad jurídica al padrón municipal, el gobierno decidió optar por exigir la plena identificación del empadronado. Esto no se logra con la simple presentación de un documento de prueba (registro de nacimiento, tarjeta de identidad o cédula), sino mediante la reseña de las características personales irrepetibles. Por ejemplo, la huella dactilar, la morfología facial, como lo está haciendo el Departamento de migración de los Estados Unidos». Exposición de motivos, ley Estatutaria contra el terrorismo, Sept. 2003.

¹¹ Exposición de motivos al proyecto de Ley Estatutaria contra el terrorismo, Sept. 2003.

El Acto Legislativo, aunque aprobado por la Cámara de Representantes, fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional en agosto 30 de 2004. Entonces, se adujeron vicios de forma, pero persistía el supuesto de que el empadronamiento era una amenaza al principio constitucional del derecho a la intimidad. La idea de utilizar la información generada por el registro administrativo de todos los colombianos en sustitución del censo tuvo, entonces, que ser abandonada.

La renuncia del entonces director del DANE, César Caballero, se produjo en septiembre de 2004. El hecho que provocó la crisis fue la orden de Presidencia a Caballero de que anulara una rueda de prensa anunciada con los resultados de un estudio sobre victimización de hogares colombianos en Bogotá, Cali y Medellín. Esta renuncia era el resultado de un proceso de deterioro de las relaciones de Caballero con su jefe acerca de las cifras de índice de precios al consumidor, pobreza, industria y empleo. En su reemplazo fue llamado Ernesto Rojas Morales, entonces enfrente de un proyecto de información sistematizada, y quien ya había propuesto sus servicios al gobierno para la posible realización del empadronamiento que incluía la captura de la huella digital y otras formas de identificación personal como el color del iris de los ojos.

Cambio de ruta

Lo que se había logrado adelantar con respecto al censo hasta septiembre de 2004 era lo siguiente:

- a. La definición de un formulario básico de 50 preguntas, consensuado con la comunidad académica de demógrafos e investigadores sociales y con expertos internacionales.
- b. La disponibilidad de recursos por un monto de \$174 mil millones,¹² de los cuales el 86% venía del gobierno central y el resto de entidades territoriales y privadas.
- c. La realización de cuatro censos pilotos y experimentales: San Andrés y Providencia (1999), censo de la comunidad embera catío, en Urrá, Córdoba (2000), en Yopal (2001), en Soacha (2003) y en Pereira y Dos Quebradas (2004).
- d. Un taller con las comunidades indígenas y raizales para definir el tema de la auto-identificación étnica.
- e. La participación de expertos del Fondo de Naciones Unidas para la Población (FNUAP) y del Centro latinoamericano de Estudios de Población

¹² Equivalente a US \$59,4 millones de 2004.

(CELADE) en la creación de consensos sobre formularios, en la realización de pruebas piloto y en la concertación con comunidades vulnerables —raizales, afrocolombianos, indígenas y pueblos Rom— sobre campaña de operativos específicos para estas poblaciones.

f. La actualización cartográfica.

Los resultados de tres de las cuatro pruebas piloto y censos experimentales, indicaron que las proyecciones de población para tres de estos municipios estaban sobre o sub-enumeradas (Tabla 1). Efectivamente, el censo de 1993 no daba ya para realizar proyecciones con un buen nivel de certeza.

Tabla 1: Resultados de las pruebas piloto censales frente a proyecciones de población del censo de 1993.

Municipio	Población proyectada	Población censada	Diferencia censo Vs. proyectado
San Andrés y Providencia	71 485	57 324	80%
Yopal	79 000	84 000	106%
Soacha	303 719	363 019	120%

Fuente: DANE, publicado por César Caballero, 2004.

El nuevo director del DANE, Ernesto Rojas Morales, tan pronto se posesionó en octubre de 2004, anunció grandes cambios en la metodología del censo (ver Tabla 2) y el abandono del diseño censal adelantado hasta entonces. El cambio más publicitado fue el de la reducción de costos, de \$174.600 millones a \$156.000 millones,¹³ pero también la meta de obtener una cobertura del 98%. Adicionalmente, la nueva metodología, según el nuevo director, haría reducir el tiempo para obtener resultados. Esto, según Rojas Morales, significaba un desempeño mejor que los tres censos anteriores, ya que la no cobertura había sido del 9% en 1973, del 15% en 1985 y del 12% en 1993; por su parte, el tiempo para promulgar resultados había sido de 8, 3 y 5 años respectivamente.¹⁴ La antigua metodología, argüía, conduciría al mismo tipo de omisión censal y tomaría tiempos excesivamente largos.

¹³ Equivalentes a unos US \$67 millones, de los cuales US \$48 procedían del empréstito con el BID.

¹⁴ Entrevista a *Portafolio*, diario económico, Octubre 6 de 2004.

Tabla 2: Características del censo 2005 con respecto al de 1993		
Característica	Censo 1993	Censo 2005
Aspectos contemplados	Población y vivienda	Población, vivienda, unidades económicas y unidades agropecuarias
Formulario	Único	Básico, ampliado y de entorno (tres)
Período referido	Un día en las áreas urbanas y 2 a 4 meses en área rural	Un año (mayo 22 de 2005 a mayo 22 de 2006)
Duración	Un día 2111111	150 días
Inmovilización	Total; un día para zonas urbanas	Parcial, por un mes por municipio
Formato de captura	Papel	Dispositivo móvil de captura (Palm)
Encuestadores	1.5 millones de personas, voluntarias (alumnos últimos grados secundaria y docentes)	43 mil encuestadores contratados
Difusión de los datos	Una vez consolidados	Días después de realizado el censo en una zona dada
Otros datos recogidos	Ninguno	Entorno, para estratificación socioeconómica
Tipo de censo	De Jure y de Facto	De Jure ¹⁵
Fuente: basada en el documento de préstamo del Censo, 2005 y modificado por la autora.		

Los cambios propuestos generaron inquietud entre las comunidades de académicos y consultores, en especial los siguientes puntos:

a. El paso de un censo de un solo día, con inmovilización de la población en zonas urbanas, al censo continuo de un período de doce meses.¹⁶

¹⁵ El censo de Facto encuesta a los individuos en el lugar donde se encuentran en el momento del censo, mientras que el de Jure los encuesta donde habitualmente residen.

¹⁶ Las determinaciones tomadas en los documentos CONPES anteriores al inicio de la primera administración de Uribe fueron revisadas por medio del documento 3329 del 20 de diciembre de 2004. En este se menciona que el período de censo se alargaría a un mes para mejorar la capacitación y experiencia de los encuestadores. En marzo de 2005 se expide otro documento CONPES (el 3345) autorizando a la nación a tomar el empréstito con el BID para el censo.

- b. El uso de dispositivos móviles de captura (DMC) sin prueba previa de utilización a gran escala.
- c. El uso de un formulario básico y otro ampliado para una muestra co-censal.
- d. El conteo de unidades económicas y agroindustriales al tiempo de un censo de población y vivienda.

El uso del censo para efectos de la política de caracterización de las viviendas con fines de su estratificación socioeconómica, lo cual implicaba el quebrantamiento de la reserva estadística,¹⁷ al unir información censal con direcciones precisas de viviendas que luego serían objeto de políticas públicas, en este caso, tarifas diferenciales de servicios públicos domiciliarios.

Lo que más inquietaba a la comunidad académica era que todos los cambios se dieran simultáneamente, cuando el diseño del censo ya estaba bastante adelantado, así como la definición del marco regulatorio respectivo y la participación de entidades internacionales especializadas. El nuevo director fue llamado al Congreso a comienzos de octubre de 2004 junto con el anterior para que explicara lo que estaba pasando con el censo. En la audiencia se vio claramente que para el nuevo director, su proyecto de censo era inmodificable. En octubre del mismo año salió a la luz pública una carta firmada por 32 académicos e investigadores a título personal o en nombre de las entidades más prestigiosas del país en materia de investigación y consultoría económica y social. En la carta, los académicos le indicaron al Presidente Uribe sus dudas sobre la nueva metodología del censo que se apartaba por completo de la que se había concertado hasta entonces.¹⁸

¹⁷ Artículos 74 y 75 del decreto 1633 de 1960 y Ley 79 de 1993.

¹⁸ La carta fue firmada por las siguientes personas:

Manuel Ramírez, Presidente de la Academia Colombiana de Ciencias Económicas; Carlos Lemoine, Centro Nacional de Consultoría; Juan Carlos Echeverry, Decano de Economía de la U. de los Andes; Juan Manuel González, director del CIDER; Fabio Sánchez, Director del CEDE; investigadores del CEDE: Alejandro Gaviria, Samuel Jaramillo, Carmen Elisa Flórez, Rocío Ribero y Jairo Núñez; Mauricio Cárdenas, director de Fedesarrollo; Gabriel Ojeda, gerente de investigación de Profamilia; Myriam Ordóñez, demógrafa; Álvaro Montenegro y Jaime Tenjo, profesores U. Javeriana; Consuelo Uribe, decana académica, Facultad de Ciencias Sociales, U. Javeriana; Jorge Iván Bula, coordinador académico doctorado en Ciencias Económicas U. Nacional de Colombia; Rodolfo Heredia, director de investigaciones de la Corporación Centro Regional de Población; Lucero Zamudio, directora CIDS U. Externado de Colombia; Alejandro González, comité de ética, Asociación Colombiana de Demografía y Estudios de Población AKADEMOS; Eduardo Granados, director de área de informática y estadística CIDS, U. Externado de Colombia; Fernán Vejarano, director de Demografía Histórica, CIDS U. Externado de Colombia; Martha Isabel Gutiérrez, consultora independiente; Álvaro Reyes, consultor independiente; José Olinto Rueda, demógrafo; Hernán Jaramillo, Decano Facultad de Economía, U. del Rosario; Cecilia López Montano, Directora Fundación Agenda Colombia; Jaime Escobar Martínez, director CIDSE, Facultad de Ciencias Sociales y Económicas, U. del Valle; Fernando Urrea, profesor titular departamento de Ciencias Sociales y Económicas U. del Valle; Ana Rico de Alonso, consultora independiente; Roberto Pinilla, asesor estadístico; Magda Ruiz, directora Área de Demografía y Estudios de Población, U. Externado de Colombia.

La cabeza del Estado no podía dejar de poner atención a la carta firmada por el grupo de académicos, de manera que encargó a su director del DANE de responder a todos y cada uno diciendo que se atenderían sus inquietudes por medio de la convocatoria del Comité Técnico Consultivo en el que estarían representados miembros de las principales entidades firmantes de la carta. Dicho Comité ya existía desde 1977 y venía acompañando al DANE en la formulación de los distintos censos.¹⁹

El censo estaba planteado para empezar en mayo 22 de 2005 —como efectivamente sucedió— y el Comité Técnico Consultivo alcanzó a reunirse unas diez veces, con una asistencia cada vez menor debido a la irrelevancia de los temas que allí se trataban. En febrero de 2005 se suspendieron las reuniones. Los miembros del Comité que persistieron en asistir hasta el final escribieron una carta en marzo de 2005 indicando que no habían sido tomados en cuenta.²⁰ Entonces, se hizo evidente que la defensa del nuevo censo se basaba en desacreditar el censo anterior. Si el mismo había sido mal hecho, sus proyecciones estaban erradas. La verdad es que el censo anterior experimentó muchos problemas; uno de los más protuberantes fue el reajuste que tuvo la cifra total de población: de 33.1 millones, fue reajustada a 37 millones, un ajuste del 12%.

El nuevo censo tuvo que cambiar su marco de políticas, de modo que la propuesta volvió al CONPES en diciembre de 2004 para avalar el cambio de metodología y abrogar las decisiones CONPES anteriores. En marzo de 2005 otra decisión del CONPES posibilitó la firma de un empréstito con el BID por US \$48 millones, con una contrapartida nacional de US \$20.7 millones. Dada la premura del tiempo, algunos procesos como la adquisición de los dispositivos móviles de captura tuvieron márgenes muy estrechos de tiempo. Sin embargo, lo más protuberante de la entrada en escena del BID en el censo 2005 fue el hecho de que, con el contrato de préstamo, aseguró los recursos que hacían falta. Aunque la reunión y consulta del DANE con el Comité Técnico Consultivo fue una de las exigencias del BID para apoyarlo, su ingreso en escena significó la sanción de la propuesta metodológica del nuevo censo.

¹⁹ El grupo de demógrafos de la U. Externado de Colombia quiso ampliar el debate, para lo cual realizó un foro internacional con el auspicio del Fondo de Naciones Unidas para la Población (FNUAP) sobre experiencias de censos en otros países, sobre todo respecto al llamado «censo continuo». Se trataba de conocer experiencias similares en Francia y Estados Unidos, lo mismo que otras latinoamericanas. En este evento (Universidad Externado de Colombia y Fondo de Población de las Naciones Unidas, 2005), las posiciones entre academia y personal del Gobierno no podían estar más enfrentadas.

²⁰ Esta carta estuvo firmada por Carmen Elisa Flórez, de la U. de los Andes, Jorge Iván Bula de la U. Nacional de Colombia, Magda Ruiz, de la U. Externado de Colombia, Rodolfo Heredia, director de la CCRP y Myriam Ordóñez y Rodolfo Llinás, consultores.

Una nueva carta firmada por un grupo de 20 académicos fue dirigida al presidente Uribe en diciembre 5 de 2005, en la cual se mostraba su preocupación por la manera como se estaba llevando a cabo el operativo censal en Bogotá. Ésta, como las anteriores, no surtió mayor efecto.

Producción de estadísticas por goteo

En mayo de 2006, a un año de iniciado el censo continuo, se empezaron a publicar en la página Web del DANE las cifras del nuevo censo. La más publicitada, por supuesto, fue la cifra sobre población total: 41.3 millones de habitantes.

La publicación de la cifra total de población produjo una polémica inmediata. Los 41.3 millones suponían una tasa de crecimiento poblacional del 1% anual, la cual se desviaba bastante del crecimiento proyectado con base en el censo de 1993, ubicada en 1.8%, según publicaciones del mismo DANE hasta abril del presente año. La pregunta que quedó planteada fue: ¿estaban erradas las proyecciones o hubo eventos que explican ese faltante de colombianos? Las críticas del DANE al censo anterior ciertamente apuntaban a las falencias del censo anterior, pero otro evento vendría a explicar el faltante de población. Ese evento, aventuró el DANE, es el éxodo de colombianos al exterior, en una cifra de 3.3 millones de colombianos. Esta cifra no ha formado parte de aquellas publicadas en la página Web del DANE sobre el censo, sino que ha sido mencionada en presentaciones oficiales del DANE y en una publicación institucional (Rojas, 2006). Sin embargo, en las cifras que sí ha publicado sobre colombianos que salieron al exterior,²¹ los datos parciales de 212.182 migrantes entre los años 2001 y 2005²² no llegan a los 3.3 millones de colombianos para completar la cifra esperada de 44 millones de compatriotas.

De donde probablemente sí viene la cifra del saldo migratorio es de otra fuente: el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) lleva el registro de entradas y salidas de nacionales y extranjeros por los puntos fronterizos, lo cual permite estimar el saldo neto de viajeros —los que salen del país contra los que regresan—. Estos datos ascienden a 1.441.000 colombianos entre los años 2001 y 2006²³, con un promedio anual de 240.167 migrantes en estos años. Sin embargo, el hecho de que estas cifras del DAS acaben todas en números redondeados a la milésima hace que se tomen con un grano de sal.

²¹ La pregunta 22 del formulario básico del censo 2005 indagaba por los miembros del hogar que de manera permanente se han ido al exterior. Por esta manera de formular la pregunta pudieron quedar por fuera grupos familiares completos que emigraron, lo mismo que personas que ya no estaban en el hogar de referencia antes de migrar.

²² Fuente: página Web del DANE recuperada en octubre 18 de 2006.

²³ Fuente: Diario *El Tiempo*, Portada Octubre 4 de 2006.

Otra cifra cuya proveniencia de las cifras censales ha sido cuestionada es la tasa de fecundidad total de 2.4 hijos por mujer, porque coincide exactamente con la obtenida en el Estudio Nacional de Demografía y Salud (ENDS) realizado en 2005²⁴. Otras cifras arrojadas por el ENDS, como la distribución de migrantes por país, difieren mucho de las del censo. Pero lo que se discute es que la tasa de fecundidad se publique cuando aún no están listas las demás cifras sobre las cuales se construye como el número de hijos vivos por mujer (Flórez, 2006).

Los datos sobre desplazamiento forzoso tampoco han sido bien recibidos por un subregistro evidente. Las cifras recogidas por el censo son de cerca de 800 mil personas desplazadas por causa de la violencia, lo cual representa un 43% menos que las personas oficialmente inscritas en el sistema único de registro de la Agencia de Acción Social.²⁵

Las cifras publicadas por el DANE hasta la fecha (octubre de 2006) son las siguientes:

- a) Cifra total de población y estructura por sexo, edad y estado civil (mayo 06). En mayo la cifra de población total publicada en la página Web del DANE fue de 41.242.948, pero en octubre en el documento sobre Grupos Étnicos, es de 41.468.384.
- b) Tasa de fecundidad (mayo 06).
- c) Distribución porcentual de la población por nivel educativo, asistencia escolar por grupos de edad y analfabetismo (mayo 06).
- d) Distribución porcentual de la población por zona de residencia (urbano/rural) (mayo 06).
- e) Distribución porcentual de viviendas y de hogares por tipo de vivienda, cobertura de servicios públicos domiciliarios y, número de hogares y número de personas por hogar (mayo 06).
- f) Distribución de las Unidades censales por actividad económica (mayo 06).
- g) Distribución de las causas del cambio de residencia de los últimos años y de las personas viviendo en el exterior (mayo 06).

²⁴ La Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDS) se lleva a cabo cada cinco años y en ella participan, además del Ministerio de Protección Social, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y Profamilia. Es auspiciada por la USAID, FNUAP. La muestra de la ENDS 2005 fue de 152.505 personas.²² Fuente: página Web del DANE recuperada en octubre 18 de 2006.

²⁵ *Más o menos desplazados*, COHDES, septiembre de 2006. En página Web http://www.indepaz.org.co/xsys3/index.php?option=com_content&task=view&id=310&Itemid=45 recuperado en octubre 22 de 2006.

- h) Distribución de la población con alguna discapacidad (mayo 06).
- i) Datos de población de las grandes ciudades con los municipios aledaños (Bogotá, Medellín y Cali) (julio 06).
- j) Cifras sobre grupos étnicos (afrodescendientes, indígenas y pueblo Rom): población, ubicación en el territorio, composición por sexo y edad, causas de cambio de residencia y tasa de dependencia).
- k) Cifras sobre la población total colombiana por departamentos y municipios (Octubre de 2006).

La publicación de las cifras del Censo General 2005 ha tenido tres momentos: las primeras —ver numerales a) a h) arriba indicadas— en mayo; las segundas, sobre población de las Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla y municipios aledaños, en agosto. Esta última publicación parece haber sido precipitada por una acción de derecho de petición interpuesta por la organización afrocolombiana Proceso de Comunidades Negras (PCN) instaurada el 8 de septiembre de 2006. Dicha petición se debía a que el DANE no había cumplido los acuerdos logrados con las poblaciones de afrodescendientes, indígenas y pueblo Rom, en términos de tiempos para publicar resultados y procesos acordados como la campaña previa de sensibilización.

En cuanto a la población de las cuatro principales ciudades, hubo, como en las pruebas piloto, algunas que resultaron con menor población de lo esperado —Bogotá, Cali y Barranquilla—, mientras que Medellín resultó con mayor población de lo proyectado.

La sub-enumeración de población en algunos departamentos ya está siendo registrada, cuando se contrastan las cifras censales con las obtenidas por el sistema de focalización de subsidios realizado a través del SISBEN, al menos para los departamentos de Arauca, Caquetá, Casanare, Guaviare y Putumayo, donde el total de población reportado por el Censo 2005 es menor que el total de pobres tamizados a través de esta herramienta (*El Tiempo*, Oct. 26 de 2006).

Lo que no ha ocurrido, a la fecha, es la entrega a la comunidad académica del país, de la base de datos en microdatos, de manera que se pueda revisar la consistencia de las cifras. Los demógrafos e investigadores se enteran de las cifras por su presentación en forma de cuadros, que por lo demás son difíciles de consultar, tal y como las quiere presentar el DANE. El otro hecho cuestionado por la comunidad de expertos en población, consiste en que la encuesta de

cobertura se haya pegado como un módulo de la nueva encuesta continua de hogares. El porcentaje de ajuste anunciado —en octubre 27 de 2006— es del 1.2%, que no parece suficiente. Pero el hecho de que dicho ajuste se realice con base en los datos del SISBEN, es el mundo al revés, ya que el censo debe ser el marco sobre el cual se ajustan los datos de otras encuestas. Según anuncios oficiales (octubre 26 de 2006), la cifra de 41.966.004 colombianos será ajustada en 497.620 personas para explicar el hecho de que en los departamentos de Arauca, Guaviare, Caquetá, Putumayo, Casanare, Vaupés y Chocó haya más «sisbenizados» que censados.

Avalancha de cuestionamientos

Entre agosto y octubre de 2006, a pocos meses de terminado el censo que iba a dar resultados inmediatos, no pasa una semana sin que la prensa colombiana registre problemas con las cifras oficiales del DANE.

Tabla 3: Artículos de prensa sobre el censo de 2005 o las cifras oficiales recientes (a octubre 30 de 2006)			
Título del artículo	Órgano de prensa	Fecha	Página/ Sección
No para la controversia	Periódico <i>El Tiempo</i>	Agosto 2 de 2006	1-8
¿Un censo chimbo?	Periódico <i>El Espectador</i>	Agosto 19 de 2006	Opinión
En dos años se cayó el ingreso de los colombianos	Periódico <i>El Tiempo</i>	Sept. 4 2006	Económicas
Ingresos: cinco años de datos errados	Periódico <i>El Tiempo</i>	Sept. 7 de 2006	Primer Plano
Freakanomics: el despelote en las cifras oficiales	Revista <i>Semana</i>	Sept. 10 de 2006	Economía
El peor error en la vida de un experto del DNP	Periódico <i>El Tiempo</i>	Sept. 17 de 2006	Económicas

La «metamorfosis» del PIB agropecuario	Periódico <i>El Tiempo</i>	Sept. 29 de 2006	Tierras y Ganados
Creció 38% el éxodo de colombianos	Periódico <i>El Tiempo</i>	Oct. 4 de 2006	Portada
Piden al DANE explicar los saltos de sus cifras	Periódico <i>El Tiempo</i>	Oct. 7 de 2006	Interior
Que el DANE explique las últimas cifras de empleo	<i>Portafolio</i>	Oct. 11 de 2006	Portada
Sin error, cifra de caída de empleo	Periódico <i>El Tiempo</i>	Oct. 13 de 2006	Económicas
¿Qué pasa con las cifras?	Revista <i>Semana</i>	Oct. 16 de 2006	Economía
El curioso método del cuentagotas censal	Diario <i>El Colombiano</i>	Oct. 20 de 2006	37
Más pobres que habitantes	Periódico <i>El Tiempo</i>	Oct. 26 de 2006	Económicas
«Aparecen» otros 497.620 colombianos	Periódico <i>El Tiempo</i>	Oct. 27 de 2006	Económicas

Es evidente que el problema de la credibilidad de las cifras del censo no es único, sino que hay un cuestionamiento de todas las cifras producidas oficialmente. Las inconsistencias afectan a las cifras censales, en especial las relacionadas con desplazamiento interno, migración al exterior, población total, PIB agrícola, ingresos de los trabajadores y, recientemente, las cifras de empleo.

Los cambios de metodología y el desconcierto de las cifras más recientes también han abarcado a las cifras de empleo. Aquí también hubo una transformación importante en la metodología, dado que el formulario básico pasó de 50 a 80 preguntas y se incluyó un módulo de ingresos y gastos.

Como resultado, entre septiembre y octubre, se registraron 750.000 empleos menos y se registró que un millón de colombianos había dejado de buscar empleo.²⁶ Aunque parte de la discrepancia se debe a que la muestra se amplió de

²⁶ *Portafolio*, 11 de octubre de 2006.

13 a 24 ciudades, así como el paso de una encuesta transversal a una continua de hogares, los cambios súbitos imposibilitan las comparaciones en el tiempo. El paso de la encuesta transversal a la continua de hogares que se realizó hace unos años, se hizo por etapas y las dos encuestas se realizaron simultáneamente para observar su comportamiento. En el caso de las actuales Encuestas de Hogares, se han descontinuado las anteriores para dar paso a las nuevas, con lo que se quiebra la comparabilidad con períodos anteriores.

Conclusión

Las hipótesis sobre lo que pudo andar mal en el operativo censal son varias. En primer lugar, problemas con los dispositivos móviles de captura que no se han querido reconocer. Estos dispositivos pudieron registrar problemas debidos a la humedad, a la falta de electricidad en algunas zonas para recargarlos en las noches y a la recepción de la señal en ambas direcciones. Esto debió forzar al uso del cuestionario de papel en una cantidad desconocida, pero que explicaría que el conteo completo de los datos del censo esté todavía en progreso.

Han surgido cuestionamientos sobre la disponibilidad de la cartografía de precisión para orientar a los encuestadores, sobre el proceso de selección y capacitación dada a éstos y su falta de soporte en el momento de recoger la información y sobre los incentivos para «inventar» respuestas ante dudas, ya que el dispositivo impedía seguir adelante si una pregunta se quedaba sin respuesta. La adecuada capacitación de los encuestadores es esencial para que se comprendan conceptos como hogar de facto y hogar de jure y la misma distinción entre unidad que ocupa la vivienda y hogar, así como entre familia y hogar.

Una revisión de la formulación de algunas preguntas clave del cuestionario censal señala que hay ambigüedad en la manera de medir la migración, el desplazamiento, la noción de hogar distinta a la de familia y el carácter de jure de la ocupación de la misma. A la fecha, la población censal no ha sido «situada» en un mes determinado, pues del censo continuo es preciso hacer ajustes para indicar la fecha en la cual se ubican en el tiempo los datos recolectados. El sub-registro de varios hitos fundamentales como los migrantes al exterior, los desplazados, pero también el total de población de varios departamentos y municipios, causará muchos cuestionamientos. Al menos 616 municipios presentan menos población de la esperada y se habla de una compensación a aquellos municipios que por esta condición perderían recursos fiscales para financiar sus servicios de salud, educación y saneamiento ambiental —transferencias—.

Que las cifras del censo se corrijan con base en el barrido logrado con una herramienta como es el SISBEN es, a todas luces, inadecuado, pues éste es un instrumento de focalización para identificar a los pobladores más pobres. Si el número de personas en el barrido del SISBEN excede al total de población censada, los errores de inclusión y exclusión del último son difíciles de establecer. Y los departamentos donde esto ocurrió son zonas donde los problemas de orden público hacen más difícil cualquier tipo de medición.

Hemos expuesto en este artículo que los problemas del Censo de Población y Vivienda de 2005 se inscriben en un marco más amplio de cambios bruscos en la metodología, operativos y difusión de cifras oficiales. Estos cambios llevan a dificultades en la comparabilidad de imbricados procesos sociales como la pobreza, el desplazamiento, la migración internacional o el empleo, que hasta ahora se medían con otros instrumentos y otras metodologías. Ciertamente, lo que más temor da es la pérdida de confianza en dichas cifras, causado por realizar todos estos cambios sin la participación de la comunidad académica, sin mayor transparencia y sin el concurso de organismos evaluadores independientes, así como el acceso directo a las bases de datos que los sustentan.

La publicación de cifras oficiales del censo ha tenido tropiezos. La peor hipótesis es que el DANE se haya comprometido con una cifra total de población que, cuando realice el conteo final, se vea en imposibilidad de sostener. Ya se han publicado dos cifras que difieren en más de 225 mil personas (ver numeral a) de la sección anterior), pero es necesario contar con datos que sean coherentes entre sí, donde las tasas de mortalidad sean concordantes con las de crecimiento y fecundidad, los emigrantes sumen los datos que se obtienen por otras fuentes, y las cifras se parezcan a otras obtenidas en encuestas similares como la de Demografía y Salud.

En la veeduría del censo, el papel de la comunidad académica ha sido determinante, pero también lo ha sido el de la prensa, al publicar periódicamente las inconsistencias entre las cifras. Esto ha sido necesario en un contexto de falta de transparencia en la logística y los resultados producto del operativo censal. Para la evaluación de la cobertura del censo realizado, lo adecuado sería que se contratara a una entidad independiente, lo cual no ha ocurrido.

Los usuarios de las cifras del censo no son solamente la comunidad académica y de consultores, que ya se ha expresado. El poder de protesta de ésta última es limitado; en cambio, aquel de los alcaldes y gobernadores descontentos con

datos poblacionales es mucho mayor, como ya lo ha sido el de los movimientos sociales de grupos de afrodescendientes e indígenas. Todos ellos constituyen un poderoso grupo de posible confrontación.

Bibliografía

Caballero, César. 2004. *Cambio y exclusión*. Bogotá: Editorial Oveja Negra.

Inter-American Development Bank. 2005. *Colombia 2005 General Census Program. Loan Proposal (CO-L1008)*. Washington, D.C.

El Tiempo. 2006. «Más pobres que habitantes. No concuerdan datos del censo con la población sisbenizada». Sección Económicas, Oct. 26.

Flórez, Carmen Elisa. 2006. «Sobre los resultados del censo 2005», en *Actualidad Colombiana*. Tomado de: <http://www.actualidadcolombiana.org/boletin.shtml?x=1370>. Recuperado el 20 de octubre de 2006.

Montenegro, Armando. 2006. «¿Un censo chimbo?», en *El Espectador*, Agosto 19 de 2006. Bogotá.

Rojas, Ernesto. 2006. «Algunas reflexiones sobre el Censo 2005 en Colombia», en *IB Revista de Información Básica*. Centro Andino de Altos Estudios CANDANE, primer semestre de 2006.

Ruiz, Magda Teresa y Yolanda Bodnar. 2005. «Los censos de población: ¿entre la ortodoxia y la alternatividad?», en *Coyuntura Social* No. 32: 67-97.

Universidad Externado de Colombia y Fondo de Población de las Naciones Unidas. 2005. *Nuevos métodos para censos de población. Foro latinoamericano*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá.