

Mayo de 2022

Nº 10

CENSO DE POBLACION Y VIVIENDA Y LEY DE ESTADISTICAS OFICIALES DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA

Antonio Peres Velasco¹

1	Resumen ejecutivo	1
2	Introducción	2
3	Aspectos generales de la ley	2
3.1	Base constitucional y relacionamiento sistémico	2
3.2	Alcance y contenido de la ley	3
3.3	Reglamentación	4
4	Aspectos de especial consideración	4
4.1	Secreto estadístico	4
4.2	Participación ciudadana	5
4.3	Indicadores y categorización étnica	6
4.4	Actualización cartográfica	7
4.5	Independencia y profesionalidad	8
5	Conclusión	8

1 RESUMEN EJECUTIVO

Bolivia se encamina hacia la realización de un Censo de Población y Vivienda programado para el 16 de noviembre de 2022, en el marco de preceptos constitucionales específicos y con sujeción a la Ley 1405 del 1 de noviembre de 2021 y su decreto reglamentario. El análisis jurídico de la citada ley deja ver que la misma se enfoca más en cuestiones propias de la organización y funcionamiento del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) y del régimen de sanciones a los productores, informantes y usuarios de estadísticas, que la solución normativa de problemas sustantivos identificados ya desde antes de la realización del Censo de 2012.

Con ese antecedente, esta Ficha Legislativa prioriza precisamente el análisis de algunos de esos problemas, específicamente relacionados con el alcance y contenido del secreto estadístico, la participación ciudadana en el acompañamiento de las tareas censales, la definición de

¹ Abogado

indicadores para la categorización étnica, la actualización cartográfica, así como la independencia y profesionalidad del INE.

Conforme a dicho enfoque, asoma indubitable la relación de los resultados del censo con temas trascendentales de carácter político y económico, tales como el tipo constitutivo del Estado, la naturaleza del sistema de gobierno, la configuración de los poderes públicos y la adjudicación de escaños, el ejercicio de los derechos políticos, sociales y económicos y la distribución de los recursos financieros públicos en el ámbito de la salud y la educación, entre otros.

2 INTRODUCCIÓN

Caracterizada por una escasa tradición censal, Bolivia se apresta a realizar el Censo de Población y Vivienda 2022 que ha sido declarado de prioridad nacional, en todas sus etapas.

Sobre el particular y como cuestión previa, cabe mencionar que la CEPAL define al censo como “una operación que, sobre la base de una enumeración exhaustiva, produce datos sobre el tamaño y la estructura de la población, la vivienda, las unidades económicas/ establecimientos, los edificios/construcciones o las fincas/terrenos/ predios, permitiendo además, realizar proyecciones y actualizar los marcos muestrales para las respectivas unidades de estudio”. En ese marco, el referido censo nacional tiene la finalidad de generar información cuantitativa para la planificación del desarrollo nacional, departamental, municipal, regional y sectorial y de obtener datos de población y vivienda que permitan conocer las metas logradas y no alcanzadas y los cambios operados en la población.

En el particular caso de Bolivia debe considerarse que los censos oficiales corresponden a una actividad y competencia privativa del nivel central del Estado Plurinacional que se relaciona con: i) la definición de su tipo constitutivo; ii) la naturaleza de su sistema de gobierno; iii) la configuración de sus poderes u órganos públicos; iv) el ejercicio de los derechos políticos, sociales y económicos de los ciudadanos; v) la distribución de recursos financieros públicos, y vi) la adjudicación de escaños parlamentarios.

Desde esa perspectiva, la generación de información estadística, mediante procedimientos censales o de encuesta, compromete siempre posiciones ideológicas e intereses relacionados con el ejercicio y mantenimiento del poder político y la implantación y consolidación de modelos de gestión económica y política. Es también a causa de ello que dicha actividad estatal sólo puede presumirse como neutra, objetiva y fiable, bajo el paraguas del pleno Estado de Derecho que presupone adscripción a la ley, división e independencia de poderes públicos, elecciones libres y competitivas y respeto de los derechos humanos.

3 ASPECTOS GENERALES DE LA LEY

Con la anterior mirada, el análisis jurídico de la Ley 1405 de 1 de noviembre de 2021 que regula las estadísticas oficiales se enfoca inicialmente en la revisión del anclaje constitucional, alcance y contenido de la misma.

3.1 Base constitucional y relacionamiento sistémico

La ley de referencia tiene su soporte en el art. 298 de la Constitución Política del Estado que establece que la realización de censos oficiales (I. 16) y la elaboración y aprobación de estadísticas oficiales (II. 13) son competencias privativas del nivel central del Estado.

En ese marco constitucional, los censos nacionales quedan relacionados con los siguientes preceptos: i) Art. 30 (Derechos de las naciones y pueblos indígenas); ii) Art. 158 (Atribuciones de la Asamblea Legislativa); iii) Art. 187 (Plurinacionalidad del Tribunal Medioambiental); iv) Art. 190 (Jurisdicción indígena originaria campesina); v) Art. 197 (Plurinacionalidad de Tribunal Constitucional), iv) Art. 206 (Plurinacionalidad del Órgano Electoral); v) Art. 284 (Autonomías municipales); vi) Art. 289 (Autonomías indígenas); vii) Art. 321 (Política fiscal); y viii) Art. 339 (Inversión de ingresos del Estado).

En el ámbito legal de normas derivadas de la Constitución, los censos nacionales quedan relacionados con las siguientes disposiciones legales: i) Ley de Unidades Político Administrativas 2150 de 20 de noviembre de 2000; ii) Ley del Régimen Electoral 018 de 16 de junio de 2010; iii) Ley del Órgano Judicial 025 de 24 de junio de 2010; iv) Ley del Órgano Electoral 026 de 30 de junio de 2010; v) Ley del Tribunal Constitucional 027 de 6 de julio de 2010 y vi) Ley Marco de Autonomías y Descentralización 031 de 19 de julio de 2010.

3.2 Alcance y contenido de la ley

Conforme a su art. 1º, esta ley tiene por objeto normar la producción de estadísticas oficiales del Estado Plurinacional de Bolivia, a través del Instituto Nacional de Estadística (INE) y, según su art. 3º, se aplica en todo el territorio del Estado Plurinacional de Bolivia, a las entidades productoras de estadísticas oficiales, así como los informantes y usuarios de las mismas.

En su art. 4º establece, entre otras, las definiciones de los términos de anonimización, caso fortuito, censo, dato, entidad productora de estadísticas oficiales, estandarización, fuerza mayor, informante, metadatos, microdatos, producción estadística, registros administrativos y usuario.

Conviene destacar de manera especial e importante que, en su art. 5º se refiere al secreto estadístico y refiere literalmente que: “La información proporcionada por los informantes, no podrá ser revelada en forma individual y sólo podrá ser publicada de forma anonimizada. Asimismo, no podrá ser utilizada con propósitos tributarios, judiciales, administrativos o policiales, aunque medie orden administrativa o judicial”.

A continuación, entre sus arts. 6 y 14, regula la organización y funcionamiento del Instituto Nacional de Estadística (INE), sus atribuciones, el deber de confidencialidad de sus funcionarios, su dirección y su financiamiento.

Más adelante, en el capítulo específico sobre Estadística Oficial, establece en su art. 15º los principios de la información estadística y en su art. 20 el carácter oficial de los datos o estadísticas obtenidos, una vez que se publiquen física o digitalmente mediante fuentes oficiales.

Seguidamente, desarrolla un capítulo específico sobre obligaciones e incumplimiento y se refiere concretamente en su art. 21º a las obligaciones de los informantes, en el art. 22º a las obligaciones de las entidades productoras de estadísticas oficiales, en su art. 23 a las obligaciones de los usuarios, en el art. 24º al incumplimiento en la entrega de información, en el art. 25 al incumplimiento de deberes por parte del INE y las entidades públicas y en el art. 26º a la entrega de información de organismos internacionales, agencias de cooperación y otros sujetos de Derecho Internacional.

La ley de referencia presenta un último capítulo referido a las infracciones y sanciones para informantes que no pertenezcan a la administración pública del Estado y cierra, junto a otras,

con una Disposición Adicional Única de especial relevancia y sensibilidad que textualmente dice: “La información producida por las entidades del nivel central de Estado, mantendrá su carácter oficial por un plazo de dos (2) años, computables a partir de la publicación de la presente Ley, periodo en el cual deberán solicitar a la autoridad rectora la certificación correspondiente como entidad productora de estadísticas oficiales”.

Con referencia al referido alcance y contenido de la ley de referencia, se advierte claramente que la misma se caracteriza por poner énfasis en cuestiones reglamentarias de la organización y funcionamiento del INE y en el régimen de obligaciones y sanciones imponibles a entidades productoras, informantes y usuarios de estadísticas oficiales el sistema estadístico. Conforme a ese sesgo normativo, esta disposición legal deja sin solución normativa cuestiones estadísticas sustantivas, como las relacionadas con los problemas tratados más adelante.

3.3 Reglamentación

El Decreto Supremo 4546 de 21 de julio de 2021 declara al Censo de Población y Vivienda 2022 como prioridad nacional y regula su ejecución, fuentes de financiamiento, respaldo institucional y fecha de realización.

Dentro del articulado de esta disposición legal, conviene destacar en forma especial el art. 8º que textualmente dice: “Para la realización del Censo de Población y Vivienda - 2022, el INE efectuará la actualización cartográfica estadística a nivel nacional”.

La Ley 1405 sobre Estadísticas Oficiales del Estado Plurinacional de Bolivia, reglamentada mediante los Decretos Supremos 4697 y 4707 de abril de 2022.

4 ASPECTOS DE ESPECIAL CONSIDERACIÓN

En el análisis de la normativa aplicable al Censo y de su correlato fáctico es posible identificar algunos aspectos de especial consideración y sensibilidad que también se han puesto en tela de juicio en el debate público y ciudadano.

4.1 Secreto estadístico

En un escenario de confrontación ideológica y política y desconfianza ciudadana, el tema del secreto estadístico surge como uno de los órdenes importantes de análisis y especial consideración. Por ello, corresponde acompañar el tratamiento de este tema con una referencia al alcance y contenido que tiene el concepto del secreto estadístico en la Ley Genérica sobre Estadísticas Oficiales para América Latina de la CEPAL y otras legislaciones.

En esa línea de pensamiento, conviene mencionar en principio que el art. 5º de la ley boliviana analizada establece textualmente que: “I. La información proporcionada por los informantes, no podrá ser revelada en forma individual y sólo podrá ser publicada de forma anonimizada. Asimismo, no podrá ser utilizada con propósitos tributarios, judiciales, administrativos o policiales, aunque medie orden administrativa o judicial. II. El intercambio de información a nivel de microdato entre las entidades productoras de estadísticas oficiales, así como el INE, debe realizarse sólo en el marco de las atribuciones de cada entidad, respetando el secreto estadístico”.

Ahora bien, aunque en principio esta formulación normativa parece concordar con el Capítulo VII de la mencionada ley genérica de la CEPAL, llama la atención un aspecto diferencial de alta significación que puede menoscabar los principios de imparcialidad, objetividad, exactitud, fiabilidad, claridad y transparencia que deben regir todo procedimiento censal. A diferencia del modelo normativo de la CEPAL que se refiere a la confidencialidad estadística y al uso exclusivo con fines estadísticos, la ley nacional utiliza el término “secreto estadístico” y, en su art. 4º, al definir el concepto de *anonimización*, establece taxativamente que la identidad de un dato relativo a entidades o personas debe ser eliminado.

Llama la atención que esa eliminación de la referencia a la identidad muestre cierta similitud con las previsiones de los arts. 12º y 13º de la Ley de la Función Pública de Estadística de 01.11.01 de Venezuela que respectivamente posibilitan la destrucción de los datos que sirven para la identificación directa de las fuentes y establecen que el deber de conservación de la información no implicará necesariamente la de los soportes originales de la misma.²

La anterior observación adquiere todavía más relevancia cuando se contrasta el alcance y contenido del secreto estadístico en las normas de Bolivia y Venezuela, confrontadas con la ley española. En efecto, la Ley 12/89 de 11.05.89 de España regula el secreto estadístico en su capítulo III y, en el numeral 3 de su art. 13, establece taxativamente que el secreto estadístico sólo obliga a los servicios estadísticos a no difundir en ningún caso los datos personales cualquiera que sea su origen.

Como es fácil comprender, la eliminación de la referencia a la identidad, sin límites ni requisitos, puede afectar la integridad y fiabilidad de los datos estadísticos, al dejarlos sin soporte de sustentación, y en todo caso dista mucho del deber de confidencialidad, uso no estadístico y prohibición de difusión. De cualquier manera, la solución normativa adoptada por la Ley 1405 de Bolivia parece excesiva y va más allá del deber de reserva, confidencialidad y uso estadístico.

4.2 Participación ciudadana

También merece especial atención el tema de la participación ciudadana en la preparación y acompañamiento del Censo de Población y Vivienda 2022. Al respecto, cabe recordar que ya, a propósito del anterior censo de 2012, el investigador René Pereira Morató señalaba que la participación ciudadana había sido resistida por el Instituto Nacional de Estadística (INE) y que se había impuesto un censo autoritario, con una boleta censal vertical y poco o nada de transparencia. En su análisis, ese especialista recordaba que, a pesar de esa posición oficial adversa, se había creado una plataforma interinstitucional de trabajo (“La Ruta del Censo”) para acompañar el referido procedimiento censal.

Ahora bien, en este específico tema, el análisis de la Ley 1405 y su Decreto Reglamentario muestra que la referida posición gubernamental no ha variado y que se mantiene la línea de no permitir, en la preparación y acompañamiento del Censo de Población y Vivienda 2022, la participación de las organizaciones de la sociedad civil, las entidades gremiales de carácter patronal o laboral y otras entidades no gubernamentales. En las disposiciones legales comentadas no existe referencia alguna a la participación de las mismas, en la conformación de órganos consultivos ni en tareas de acompañamiento.

² Ley de la Función Pública de Estadística de la República Bolivariana de Venezuela. 2001. www.conatel.gob.ve

En este específico campo, la Ley Genérica sobre Estadísticas Oficiales para América Latina de la CEPAL se refiere en sus arts. 2º y 8º a que los sistemas estadísticos nacionales deben estar integrados, entre otros organismos y entes esenciales, por Consejos Estadísticos, destinados a orientar sobre las necesidades prioritarias de información e integrados por representantes de las diferentes categorías de usuarios.

Con similar criterio, la Ley 17.374 del Instituto Nacional de Estadísticas de Chile, aprobada en 15 de octubre de 1970, crea un Comité Consultivo Técnico de Estadística, integrado por representantes del gobierno central, entidades públicas descentralizadas, universidades públicas y organismos internacionales especializados.

También y en la misma línea, la Ley de la Función Estadística Pública 12/1989 de 11 de mayo de 1989 de España se refiere al funcionamiento del Consejo Superior de Estadística conformado por representantes del gobierno, organizaciones sindicales y empresariales y demás grupos e instituciones sociales, económicas y académicas suficientemente representativas.

Conforme a estas consideraciones, ensanchando más aún los márgenes de desconfianza ciudadana, resulta pues evidente que la normativa nacional aplicable al Censo de Población y Vivienda 2022 se inscribe en la lógica de “*más Estado y menos sociedad*” y descarta la participación de las organizaciones de la sociedad civil, en el acompañamiento de las diferentes tareas censales.

4.3 Indicadores y categorización étnica

Otro de los temas que ha generado polémica ya desde el Censo del 2012, es el relativo a los indicadores y la categorización de la pertenencia de los censados a un determinado grupo étnico. A propósito del Censo de Población y Vivienda 2022, la categorización étnica aplicada en 2012 ha vuelto a ponerse en tela de juicio y ha dado lugar a una gran diversidad de opiniones, teorías y justificaciones.

En nuestra opinión, el origen de esa polémica está relacionado con la percepción de que la categorización “ninguno”, puesta junto a referencias o indicadores específicos como “aimara”, “quechua”, “guarani”, etc., responde claramente a motivaciones ideológicas y políticas y está dirigida a distorsionar la caracterización étnica de la población nacional, para obtener resultados concretos de carácter político y/o económico.

No debe olvidarse en esta materia, como ya se ha mencionado precedentemente, que los censos oficiales están relacionados con la definición del tipo constitutivo del Estado, la naturaleza del sistema de gobierno, la configuración de los poderes u órganos públicos, el ejercicio de los derechos políticos, sociales y económicos de los ciudadanos, la distribución de recursos financieros públicos y la adjudicación de escaños parlamentarios.

De todas maneras, es evidente que esa categorización constituye un problema irresuelto y vinculado al modelo de Estado adoptado por la Constitución Política de 2009 que adopta lo indígena originario campesino como fundamento central de organización y funcionamiento.

La lectura del art. 3º de la Constitución y la parte considerativa del Decreto Supremo 4546 muestran que existe una evidente confusión en el uso de los clasificadores de la población nacional y una inconveniente dualidad que habla por una parte de población boliviana y por otra

parte de población de naciones y pueblos indígena originario campesinos y comunidades interculturales y afrobolivianas.

Desde nuestro análisis, la Ley 1405 carece de un tratamiento normativo, sólido y objetivo de este problema y, dejando abierta la vía política administrativa para la definición de los indicadores relacionados con la composición étnica y cultural de la población boliviana, presenta un sesgo destinado a revalidar el discutido sustento indígena originario campesino del actual modelo de Estado, con exclusión de la población identificada como mestiza o simplemente boliviana.

4.4 Actualización cartográfica

A propósito del censo de 2012, el investigador René Pereira Morató³ afirmaba que una de sus principales debilidades había sido su basamento en una cartografía desactualizada y obtenida de fuentes secundarias que no permitían el relevamiento de la totalidad de las viviendas existentes en el país. Al presente y conforme a noticias de prensa, pareciera que esta dificultad se encuentra en vías de solución, puesto que el INE habría anunciado la conclusión próxima de la actualización cartográfica, mediante la aplicación de tecnología informática de punta y en la medida que se cumplan todos los parámetros establecidos y no se den riesgos externos.

Este tema es de especial importancia y significación política y presupuestaria, porque la tarea precensal de referencia está destinada a cuantificar el crecimiento urbano de la última década y a identificar las viviendas de los pobladores urbanos, en casas y edificios construidos en los municipios. Ahora bien, la parte difícil de esta tarea radica en que, en los últimos años y por no existir una clara cartografía y delimitación legal y administrativa, algunos municipios menores y de escaso desarrollo económico han invadido ciudades y extendido de hecho su pretensión jurisdiccional sobre el territorio de otros municipios mayores y de mayor desarrollo económico, por las razones político electorales y económicas que se mencionan tantas veces en este análisis.

De cualquier forma, y aún en la hipótesis de que pueda ser cumplida en forma satisfactoria y oportuna, esta tarea preparatoria del Censo también ha abierto un campo especial de reflexión, relacionado con las denominadas nuevas categorías sociales como las de los “campesinos urbanos”, los “interculturales”, etc. En el entendido de que las personas que integran esas categorías sociales pueden tener más de una residencia (una en el campo y otra en la ciudad, una de trabajo y otra de adscripción, etc.), surge la pregunta sobre cuál de esas residencias deberá ser considerada habitual y registrada para alimentar los datos del Censo.

Como se puede comprender, al no existir una previsión legal adecuada y consistente para solucionar este problema, la situación plantea un dilema difícil de resolver técnicamente y abre una enorme brecha para el direccionamiento político. Como ocurre en los procesos electorales, es perfectamente factible que determinados intereses político partidarios puedan inducir comportamientos sociales ocasionales, en función de la asignación de recursos económicos, la adjudicación de escaños parlamentarios o la obtención de ítems en el ámbito de la educación o salud.

³ El censo fue un fracaso. Temas Sociales N° 35.

Por ello, las recomendaciones del INE, de la Alcaldesa de la ciudad de El Alto o del Foro "Censo por La Paz 2022",⁴ en sentido de permanecer el día del censo en el lugar de residencia habitual, son insuficientes y dan cuenta de una evidente laguna normativa en la Ley 1405 y su decreto reglamentario. Queda absolutamente claro que mientras la ley no resuelva el problema que plantea esta situación, la población quedará expuesta a la acción política y partidaria y el censo no reflejará la verdadera situación demográfica, económica y social del país.

De todas maneras, la idea de realizar un pre censo, expuesta en el referido Foro, podría ser ya el atisbo de una solución sustantiva del problema antes planteado, siempre y cuando se cristalice en una complementación de la normativa vigente.

4.5 Independencia y profesionalidad

Por último, y como ya se ha dicho, la función estadística es competencia privativa del nivel central del Estado y se relaciona con temas de especial sensibilidad política, como son la definición del tipo constitutivo del Estado, la naturaleza del sistema de gobierno, la configuración de los órganos públicos, el ejercicio de los derechos humanos, la distribución de recursos financieros públicos y/o la adjudicación de escaños parlamentarios.

En las actuales condiciones de debilitamiento del Estado de Derecho en Bolivia, esa circunstancia parece generar automáticamente desconfianza y susceptibilidad en algunos sectores de la ciudadanía. De un modo concreto, algunas corrientes de opinión se han anticipado a insinuar que el Censo se dará con desconocimiento de los principios de independencia profesional, imparcialidad, objetividad, exactitud y fiabilidad proclamados por la Ley Genérica sobre Estadística Oficiales para América Latina de la CEPAL y el art. 15º de la misma Ley 1405 de Bolivia.

En este particular orden y sin desmedro de las observaciones jurídicas expuestas, nuestro análisis se abstiene de plantear afirmaciones anticipadas y apriorísticas sobre aspectos pendientes de verificación fáctica, relacionados con la actuación profesional, imparcial y fiable del INE. El tiempo dirá si esta entidad pública ha estado o no a la altura de la circunstancia histórica que plantea el censo.

Lo único que se puede decir hoy en esta materia es que la ley analizada se enfoca más en cuestiones reglamentarias de la organización y funcionamiento del INE y el régimen de sanciones por incumplimiento de deberes y deja sin solución normativa cuestiones estadísticas sustantivas como las tratadas precedentemente.

5 CONCLUSIÓN

Conforme a las anteriores consideraciones, se concluye que el Censo de Población y Vivienda 2022 se aproxima a su verificación, en un escenario de confrontación política, debate ideológico y desconfianza ciudadana, por la sensibilidad que tienen sus resultados en el orden electoral, financiero y constitutivo de los poderes públicos.

⁴ Página 7 de 9 de mayo de 2022 y 16 de mayo de 2022

Desde un punto de vista estrictamente jurídico, la evaluación de la Ley 1405 muestra un notorio desenfoco de temas jurídicos y estadísticos sustantivos y un énfasis en cuestiones organizativas reglamentarias y de sanción de incumplimientos.

Por último, en el marco de una suerte de dilución de contenidos sustantivos básicos, llama la atención el alcance claramente excesivo y peligroso que le da la referida ley a la figura del secreto estadístico, en contraste a las soluciones adoptadas en la legislación comparada y la Ley Genérica sobre Estadísticas Oficiales para América Latina de la CEPAL.