

**CENSO Y EMPADRONAMIENTO**  
**EVALUACIÓN DEL CENSO GENERAL 2005**  
**MÓDULO III**

Elaboró: Miguel A. Ramos M.

Marco Antonio Polo G.

Jairo Jesús Pulido G.

Fecha: Febrero 28 de 2006

Ubicación: Scsiif026/D/Laboral/3Sub Hacienda/3.1 Censo 2005/3.1.2 Desarrollo

*Revisión # 1:* Rubén Ramiro Estrada Sierra

*Fecha de la revisión:* Marzo de 2006

## **1. CONSIDERACIONES GENERALES**

En este tercer bloque temático se explora una característica poco debatida, aún velada, del Censo General 2005, la cual se asocia con un proyecto de referenciación personal o empadronamiento. Aunque en los comunicados oficiales y en el lenguaje común se emplean indistintamente los términos censo y empadronamiento, es la práctica misma del operativo de conteo y registro la que determina qué concepto aplica para un ejercicio estadístico particular.

Para hacer más comprensible la distinción de los términos, es preciso abordar tres ámbitos de análisis: el problema del origen del individuo censado, el detalle del registro y la intención del censor.

La indicación del lugar de origen de las personas censadas, cuyo cotejo frente al lugar de residencia permite conocer la magnitud de los flujos migratorios, ha cobrado cada vez mayor importancia en virtud de la llegada de la era de la globalización. No obstante, en tiempos remotos algunas civilizaciones no efectuaban los registros censales de esa manera. Por el contrario, el mandato de la autoridad política hacia los súbditos consistía en empadronarse, esto es, desplazarse al lugar de origen para allí dar cuenta, mediante juramento, de la pertenencia a una tribu o familia. En tal sentido, debe entenderse el

empadronamiento como asociación entre el individuo, la locación geográfica y el rango o estatus dentro del conglomerado social.

Esto remite al examen de cuán ampliado o restringido puede ser un registro censal. Etimológicamente el censo podría ser entendido como mero conteo de individuos o atributos de un conjunto de unidades de observación (personas, viviendas o negocios, por ejemplo), en la medida que la expresión latina *census*, derivada de *censere*, se traduce como "estimar, evaluar, tasar"<sup>1</sup>. No obstante, la clasificación de los individuos según ciertos atributos es lo que configura el "padrón" poblacional, esto es, la correspondencia entre la locación geográfica y los datos de los individuos pertenecientes a ella, ya por origen (criterio de jure) o por residencia casual (criterio de facto).

Finalmente debe tenerse en cuenta la intención de la autoridad censal, y es aquí donde entra a constituirse con la evolución de las sociedades el concepto de reserva estadística. En las civilizaciones antiguas los censos se efectuaban explícitamente para fines de control social, policivo y para propósitos fiscales. Mediante el conocimiento de los registros censales se facilitaba enormemente la reproducción de estructuras de dominación de razas o estratos sociales "superiores" sobre el conjunto de una sociedad o población. Solamente con el paulatino ascenso de los ideales democráticos se fue configurando la independencia de la información de cada registro respecto de las actividades de control o las disposiciones de política dirigidas a individuos en particular, arbitrariamente señalados. Allí radica una tercera dimensión del concepto de empadronamiento, y es precisamente ésta la que será tomada en cuenta para ser examinada en detalle, dada su relación con el viraje del modelo de desarrollo en Colombia.

## **2. LA RESERVA ESTADÍSTICA**

La protección de la información estadística a nivel de desagregación individual compete a todos los ejercicios de medición del DANE. Del modo que no pueden difundirse los

---

<sup>1</sup> DANE – CEPOVI, Manual del Empadronador y del Supervisor Urbanos, Junio de 1993, p. 21.

precios registrados por un establecimiento de comercio, así mismo no pueden revelarse características puntuales de un individuo encuestado. La normatividad que acompaña el desarrollo de los productos de la agencia de estadísticas tiende a reafirmar este carácter de reserva dentro del articulado de los textos respectivos. En tal sentido, la Ley 79 de 1993 (ley de censos) especifica en su artículo 5: "Los datos suministrados al Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE, en el desarrollo de los censos y encuestas, no podrán darse a conocer al público ni a las entidades u organismos oficiales, ni a las autoridades públicas, sino únicamente en resúmenes numéricos, que no hagan posible deducir de ellos información alguna de carácter individual que pudiera utilizarse para fines comerciales, de tributación fiscal, de investigación judicial o cualquier otro diferente del propiamente estadístico".

No obstante ello, en una comunicación enviada en octubre de 2005 por el Comité Técnico Consultivo al Presidente de la República, quedó planteada la preocupación por lo que podría ser un intento de utilizar el Censo General 2005 como herramienta para el control de la población empadronada. La solicitud del Comité consistía en "mantener invariable la metodología tradicional del Censo, por estimar que la apenas enunciada como nueva, se utilizaría como un registro de vecindad o a un padrón municipal de habitantes". El sólo hecho de modificar la metodología no tendría que inducir a tal preocupación si el actual modelo de desarrollo no tuviese como uno de sus pilares el concepto de seguridad.

La respuesta posterior ofrecida por el DANE consistió en afirmar: "Hoy es completamente evidente el error de la suposición"<sup>2</sup>. De manera un tanto paradójica, el sustento de la respuesta se halla justamente en el hecho de que la labor de recolección de datos per se, indistintamente de la metodología censal abordada, prácticamente no se modificó respecto del Censo 93 en cuanto al proceso de identificación de los integrantes de los hogares y la expedición del certificado censal. Una explicación resumida de la primera etapa de las visitas en ambos ejercicios censales se presenta a continuación.

---

<sup>2</sup> Respuesta del DANE a la Vicepresidenta del Comité Técnico Consultivo, diciembre 27 de 2005.

### **Censo 93**

El encuestador anotaba la dirección de la vivienda. Luego, procedía a identificar de qué tipo de vivienda se trataba (casa, apartamento, cuarto, otro). Con posterioridad, señalaba la condición de ocupación de la vivienda: ocupada con personas presentes, ocupada con todas las personas ausentes (al observar mobiliario y enseres o preguntar a los vecinos), o desocupada. Si se detectaba que la vivienda era para alojamiento temporal, se le consideraba como desocupada, marcando un código 00 en frente del nombre del jefe de hogar, y no se diligenciaba la sección referente a la composición física del inmueble.

La instrucción del manual para el supervisor y el empadronador urbano (obsérvese el uso oficial del término "empadronador") era considerar la vivienda "ocupada con todas las personas ausentes" cuando no se encontrara un informante adecuado en la vivienda. Se consideraban informantes no adecuados los niños, las personas con dificultad para comunicarse y aún las empleadas domésticas.

En caso de contar con un informante apto, se le solicitaba a éste indicar el nombre y apellidos de cada una de las personas residentes en el hogar, con una instrucción adicional: "Si alguno de los miembros del hogar no quiere dar su nombre, no debes insistir. Anota a la persona como N.N. y continúa la entrevista".

La pregunta 21 del formulario IV, "listado de residentes del hogar" es también ilustrativa. Se preguntó si "alguna(s) de las personas listadas tiene(n) residencia en otra parte". En caso de que se generara alguna duda, se optaba por conservarlos en la lista original, y si la respuesta era negativa, eran tachados del listado.

Concluida esa etapa, el empadronador pasaba a consignar la información propia de cada una de las personas que quedaban en el listado de residentes. Los formatos denominados "identificación" y "registro de viviendas y hogares en el área de empadronamiento" vinculaban cada hogar únicamente con la persona que figurara como jefe.

Cuando no fue posible hacer el censo por rechazo de los habitantes de determinados hogares, fue colocada la calcomanía como señal de que efectivamente se ejecutó la labor de visita.

## **Censo 2005**

El lenguaje utilizado para la publicación en medios masivos de la información sobre el Censo sugería una alta dosis de disciplina por parte de la población. A la vez se solicitaba confianza respecto del destino de la información, pero algunos interrogantes del cuestionario universal tendían a "cerrar válvulas de escape" respecto de la localización de los miembros de cada hogar entrevistado. Para ilustrar este argumento se anexan algunos apartes de la información publicada (con menos de un mes de anticipación al censo).

*Todas las personas están obligadas a suministrar en forma veraz, exacta y completa, la información que les sea solicitada por los encuestadores, quienes podrán solicitar la acreditación documental de algunas de las informaciones contenidas en el cuestionario.*

*Igualmente, los datos suministrados no podrán darse a conocer al público ni a las entidades u organismos oficiales, ni a las autoridades públicas, sino únicamente en resúmenes numéricos, que no hagan posible deducir de ellos información alguna de carácter individual que pudiera utilizarse para fines comerciales, de tributación fiscal, de investigación judicial o cualquier otro diferente del propiamente estadístico.*

*La población será censada en su lugar de residencia habitual (...)*

*Es obligación de todas las personas permanecer en sus hogares durante las horas y en los días estipulados para el censo<sup>3</sup>.*

La secuencia de preguntas del cuestionario universal asociadas a propósitos de identificación - localización es la siguiente:

---

<sup>3</sup> Diario de Economía y Negocios Portafolio, 28 de abril de 2005.

- Nombre y apellido de la persona
- Fecha de nacimiento
- Dónde nació (municipio, departamento, país)
- En dónde vivía hace cinco años
- Durante los últimos cinco años cambió su lugar de residencia
- En qué año fue la última vez que cambió de residencia
- Alguna persona o personas, siendo miembros del hogar se han ido a vivir de manera permanente al exterior
- Cuántas en total
- Alguna o algunas de las personas listadas residen habitualmente en otra parte.

Con todo, siempre es posible para la autoridad estadística argumentar que los interrogantes tienen el propósito de conocer la dinámica demográfica de los años recientes inducida por movilización intencional o no de los habitantes. Sin embargo, el solo hecho de diferir el empadronamiento en el tiempo tiende a distorsionar tal medición, afectando de paso las proyecciones, cuyo desfase respecto a las cifras preliminares ha sido ya bastante evidente (véase el Módulo 2).

### **3. RESTRICCIONES A LA MOVILIZACIÓN, SANCIONES Y CONTROL POLICIVO**

Otro elemento sobre el que se quiso respaldar una presunta intención de seguimiento fue la multa por incumplimiento de las obligaciones frente al censo, tanto por parte de los habitantes como de las empresas que no reconociesen la remuneración en el día de empadronamiento de los empleados. La exigencia de inmovilización indicada en el decreto 1100 de 2005 se hizo más explícita en la resolución 00658 del DANE, específicamente en dos artículos:

*Artículo 4°. Inmovilización: Todas las personas, sin excepción por edad, ocupación u otra circunstancia, deberán permanecer en su lugar habitual de residencia hasta el*

*momento en que sean censadas y reciban el “certificado censal” de que trata el artículo 6° del Decreto 1100 de 2005.*

*Hasta el momento en que culmine el operativo en una determinada área operativa censal, nadie podrá ingresar a las viviendas. Para salir de ellas, deberá portar el certificado censal.*

*Artículo 6°. Vigilancia Policiva: De conformidad con los artículos 3° de la Ley 79 de 1993 y 8° del Decreto 1100 de 2005, el alcalde municipal o distrital, en su condición de primera autoridad de policía, vigilará el cumplimiento de las obligaciones ciudadanas relacionadas con el censo. Las personas que sean sorprendidas por fuera de su vivienda durante el respectivo período de inmovilización sin portar el certificado censal, serán inmovilizadas por la autoridad de policía en el área geográfica censal que les corresponda, y deberán cancelar una multa por valor de un salario mínimo legal mensual vigente, que, en caso de reincidencia o intención manifiesta de perturbar la realización del censo podrá incrementarse hasta cincuenta (50) sal arios mínimos legales mensuales vigentes, de conformidad con la gravedad de la falta y la condición sociocultural del infractor.*

La mera presencia de las autoridades en conjunto con los encuestadores no bastaría para ejercer maniobras de "control", dado que materialmente no se presentaron cerramientos de vías o acordonamientos. Tampoco hay noticia de que se haya efectuado el requerimiento de los certificados a los transeúntes de las áreas geográficas censales. En general, la extensión del período de visitas en una zona permitía por definición que las personas pudiesen afirmar, dado el caso de un interrogatorio, que por razón de sus ocupaciones habían concertado una fecha para la visita distinta a la inicialmente señalada por el DANE.

Cuando fue interrogado sobre el tema del empadronamiento, el titular de la institución desestimó incluso la diferenciación de conceptos. Se transcribe en seguida parte de una entrevista concedida al Diario La República<sup>4</sup>:

---

<sup>4</sup> 12 de octubre de 2005, edición en Internet.

*¿Cuál es la diferencia entre censo y empadronamiento?*

*No existen diferencias, pero a mí me ha tocado restringir el uso de esa palabra porque la han asociado con otras connotaciones, pero le aclaro que nada se puede hacer por fuera de la ley ni de la Constitución.*

*¿A dónde irá la información?*

*Tenga la certeza que no irá al Ministerio de Defensa. Tenemos la ley de reserva estadística y me parece buena iniciativa crear un comité de vigilancia sobre el censo en cada una de las poblaciones.*

*¿Para qué es el caza huellas?*

*En realidad es un lector de huellas y estas quedarán registradas en el censo (tabla electrónica) y servirá básicamente para verificar si la persona ya fue entrevistada y en qué lugar.*

*¿Esa será la única utilidad?*

*Sí, porque yo no puedo repetir la entrevista. Ahora yo no leo veo problema a eso y nunca ha habido queja de que en un censo se haya identificado a los guerrilleros o a los malos, o a cualquier persona.*

De hecho, la innovación del caza huellas no hizo parte del operativo a la hora de su realización, lo cual distanció aún más la posibilidad de ejercer forma alguna de seguimiento a la población encuestada.

#### **4. CONCLUSIONES**

En la medida que muchas de las disposiciones iniciales del operativo censal fueron flexibilizadas, añadiéndole a ello que solamente las unidades económicas y agropecuarias debían registrar en el cuestionario el NIT o cédula y el número telefónico, y con base en los planteamientos expuestos, debe manifestarse que una iniciativa de empadronamiento (en su connotación de herramienta de control o referenciación) podría haber tenido éxito en un contexto de mayor rigurosidad en cuanto al ejercicio de la



visita, la sincronización de las autoridades, la preparación de los empadronadores y otros factores. Pero precisamente el cambio metodológico, con su carga de flexibilidad, se configuró como la válvula de escape perfecta para quien quisiese no ser registrado. En esencia, la fidelidad de la información sigue residiendo en la buena fe del ciudadano a la hora de entregar respuestas, sin demeritar que en la administración del Estado, y particularmente en la institución rectora de la producción estadística, persiste la inquietud sobre el nivel de seguridad con que los datos personales o institucionales son manejados, dados los antecedentes de fugas de información<sup>5</sup>. Por demás, en caso de arbitrariedad de algún organismo del estado sobre los derechos civiles, sería virtualmente imposible para el ciudadano del común deducir si ha sido localizado por vía de la información entregada en el Censo.

En el contexto de la sociedad de la información, los investigadores del tema coinciden en la necesidad de capacitar mejor al funcionario público sobre las funciones asociadas al uso de datos personales. Así mismo, fortalecer la confianza y cooperación de las personas, porque si el proceso es a la inversa, de desconfianza mutua, se entra a una espiral de deformación de la información recolectada en términos de su calidad.

Precisamente, existe en la actualidad una propuesta legislativa<sup>6</sup> para reglamentar el artículo 20 de la Constitución Política y garantizar el acceso de toda persona a la información contenida en todas las Ramas del Poder Público y de los demás entes que constituyen la estructura del Estado. Con ello se busca incrementar la transparencia, garantizar la protección de los datos personales, mejorar la administración de los documentos y reforzar la democratización de la sociedad.

---

<sup>5</sup> Recuérdese el incidente del segundo semestre de 2005 sobre filtración de la cifra de inflación.

<sup>6</sup> Proyecto de ley 169/04C. Autor: HS. Alonso Acosta Osio. Ponentes: Jorge Pedraza Gutiérrez (coordinador), Carlos Soto Jaramillo, José Gamarra Sierra.