

**EL CENSO DE POBLACIÓN Y VIVIENDA DE
COLOMBIA DEL 2005**

**RECOMENDACIONES PARA UTILIZAR
CONSTRUCTIVAMENTE LAS CRÍTICAS, DIFUNDIR
ADECUADAMENTE LOS RESULTADOS Y EXTRAER
LECCIONES PARA EL FUTURO**

CUARTA VISITA

**Seminario de análisis y cierre del Censo de
Población 2005**

JACOB RYTEN

PEDRO SÁINZ

Y

SIMON SCHWARTZMAN

NOVIEMBRE 2008

Antecedentes

1. Los antecedentes de este informe están descritos en la primera parte del documento Consensos que presentamos en Anexo. La tarea de la Comisión Internacional en esta ocasión es distinta de las ocasiones anteriores ya que se terminó exitosamente el proceso de legitimación del Censo 2005, razón central para la creación de la Comisión.

2. La comisión considera que contribuyó a que se alcanzaran tres resultados de importancia fundamental para el DANE y para todos los actuales y futuros usuarios del Censo:

- El Censo es legítimo. Puede y debe ser utilizado.
- El DANE está conciente que la utilización del Censo debe estar sujeta a un sistema de advertencias (el sistema de semáforos que ya fue implementado por el DANE en su *website*) ya que no todas las variables y resultados censales tienen el mismo grado de confiabilidad. El DANE está comprometido a mejorar el sistema de advertencias y a incorporar nuevos hallazgos reportados por los grupos mixtos en la medida que ellos ayuden a la interpretación de los datos censales.
- El DANE está también comprometido a seguir investigando (por un periodo limitado) varias anomalías detectadas y analizadas inicialmente por los grupos mixtos

3. Además de estos tres resultados íntimamente relacionados con el mandato de la comisión internacional, hay dos más que quizás sean igualmente importantes para el DANE:

- Se creó un precedente – y ojala que el precedente se transforme en costumbre – que consiste en evaluar públicamente, por un grupo de expertos externos al DANE la fiabilidad e integridad de sus productos estadísticos más importantes; y
- Se dará mayor transparencia a las actividades, metodologías, fortalezas y debilidades de las actividades del DANE.

4. El documento de consenso (véase anexo) recapitula los logros y explica en forma menos resumida su naturaleza.

Planes inmediatos

5. Existen varios compromisos por parte del DANE. Esos compromisos ya se habían hecho latentes a lo largo del proceso latentes y fueron confirmados en el transcurso de las discusiones del seminario. Solo tenemos que recapitularlos y agregar que estamos convencidos que ameritan ser apoyados con energía para

que lleguen a conclusiones exitosas y para que se pueda dar por definitivamente terminado el proceso de cierre del Censo (05). El acuerdo a que se llegó en la conclusión del seminario menciona explícitamente que se trata de elementos demográficos adicionales que expliquen mejor la evolución de la tasa de fecundidad; la tasa de mortalidad infantil; y los índices de masculinidad.

6. Sin embargo, hay un elemento entre los compromisos asumidos que nos parece merece una atención muy especial. La muestra co-censal todavía no fue estudiada o mejor dicho fue utilizada marginalmente por dos o tres investigadores pero su utilización hasta la fecha está lejos de ser proporcional al esfuerzo y a los gastos necesarios para crearla.

7. Probablemente una de las principales riquezas del censo está en la base de datos creada a partir de la encuesta ampliada. Sin perjuicio para todo investigador que tenga un programa ya elaborado y que quiera acceder a dicha base de datos pueda hacerlo, lo óptimo sería que el DANE tenga un programa estructurado, apoyado por procedimientos claros, diseñado para promover la utilización de la base para el análisis de las variables más interesantes. Dicho programa podría ser elaborado en los dos últimos meses de este año para que se inicie su utilización en enero del año entrante.

8. Fue obvio una vez terminada la mesa redonda en que se discutió la posibilidad de un censo sencillo (conteo o recuento) diseñada para la recuperación exclusiva de datos demográficos simples que no existía acuerdo ni en lo que toca a los objetivos ni a los métodos para lograrlos. Sin embargo, también se detectó que existía una sensación generalizada de que era necesario hacer algo intermedio entre el censo pasado y un censo futuro para no permitir que las actividades de conteo demográficos se congelen por un periodo de diez años.

9. Entre las muchas opciones mencionadas hay dos que nos parecen las más interesantes de explorar:

- Hacer un censo más limitado en su cuestionario en los próximos 5 años para verificar la cobertura del censo 2005; mejorar las proyecciones demográficas; y actualizar las listas para las encuestas de hogares así como sus respectivos factores de expansión. Esta opción viene acompañada por una opción cartográfica ya que antes de levantar el censo se actualizaría la cartografía nacional.
- Hacer una encuesta selectiva limitada a los municipios o departamentos para los cuales puedan subsistir algunas dudas sobre su cobertura y aquellos municipios que se creen bien censados como prueba adicional de la calidad de su cobertura. Esta opción no tiene mucha transcendencia para actividades futuras pero es más manejable; no compromete la financiación del próximo censo; y su organización no

requiere la preparación de la infraestructura necesaria para llevar a cabo la opción anterior. Tampoco tiene transcendencia para la actualización cartográfica.

10. La primera de las opciones encara el futuro; la segunda es una anotación final al pasado. La primera requiere una preparación financiera minuciosa por lo cara que puede ser. La segunda es más manejable en el corto plazo. La primera solamente tendría sentido si se instituye como costumbre, tradición o deber el tener una actividad intermedia entre dos censos por las razones mencionadas anteriormente. La segunda puede ser organizada con recursos adicionales marginales ya que es modesta por naturaleza y su alcance depende de la financiación disponible y no al revés.

11. Las implicaciones financieras relacionadas con la primera de las dos opciones es algo que supera nuestra competencia y por lo tanto no nos parece conveniente pronunciarnos. Sin embargo coincidimos en pensar que en general para economías y estructuras demográficas emergentes hay enormes ventajas en adoptar un esquema parecido al que adoptaran algunos los países con sistemas estadísticos avanzados, es decir hacer un censo “grande” todos los diez años y un censo “chico” en el año intermedio. Los resultados son más seguros; se mejoran incomparablemente las proyecciones demográficas; se obtienen resultados claramente superiores sobre la migración interna; y se tiene más confianza en las expansiones de los resultados de encuestas de hogares sobretodo las de empleo/desempleo.

12. Sin embargo, y sin prever lo que pueda pasar con el presupuesto del DANE, lo que claramente esta en las manos exclusivas del Gobierno – actual o futuro – nos parece que la institución debería adoptar una postura flexible y por lo tanto diseñar planes operativos para cualquiera de las dos opciones. Por eso recomendamos que el DANE tenga como objetivo manejar éstas y que para eso se cree un grupo mixto que desarrolle las implicaciones – costos, fechas, alcance etc., - de cada una de las dos opciones y que el informe de dicho grupo sea motivo principal de una reunión parecida a la que tuvimos hace dos semanas. Dicho grupo debería informar si es factible visualizar un conteo en que los costos totales no superan 5 millones de dólares, realizable en 2011, y que tenga un modulo cartográfico nacional. El grupo también debería informar sobre una alternativa “selectiva” si la alternativa universal falla y para hacer ambas cosas no se debería acordar un plazo mayor que unos tres meses.

13. Simultáneamente, la definición de una buena postura tecnológica es obligatoria. Uno de los grupos mixtos constituidos para llevar a cabo el proceso de legitimación del Censo 2005, está familiarizado con las opciones tecnológicas que precedieran la realización del censo, las debilidades en la planeación de las opciones tecnológicas correspondientes, y las posibilidades que existen para un próximo censo. Nos parece que ejemplos de dichas opciones en términos generales son:

- *Utilización de maquinas digitales para registro y captura de datos.* El consenso es que las maquinas han mejorado considerablemente la calidad de la captura y por lo tanto deberían considerarse parte integral de la infraestructura para censos futuros. Sin embargo es conveniente empezar desde ahora a discutir si en un censo futuro es conveniente combinar en una misma maquina capacidad de comunicación (teléfono celular) capacidad de navegación y ubicación (GPS); y capacidad de registro óptico (cámara fotográfica).
- *Capacidad de respuesta por Internet.* Es de preveer que en un censo futuro (posiblemente el próximo) se proporcione al informante la capacidad de contestar por Internet.

14. Por ahora no hay como dar respuesta definitiva a estas posibilidades e inquietudes. Sin embargo, recomendamos la formación de un grupo mixto con una composición similar al precedente; y con la misión de seguir sistemáticamente la experiencia de otros países con referencia especial al uso del Internet y de equipo portátil de entrada de datos. Dicho grupo debería preparar un informe semestral durante los próximos 12-18 meses. Al final el DANE debería hacer una evaluación y empezar a preparar pruebas pilotos utilizando las encuestas de hogares como base para dichas pruebas.

15. Los informes de los grupos mixtos contienen un conjunto importante de recomendaciones. El tratamiento de una parte de ellas es parte de nuestras recomendaciones previas. No obstante, el DANE como parte de su trabajo interno debiera listar y procesar esas recomendaciones, acordando las que se adoptarán y diseñando procedimientos para incorporarlas a su plan de trabajo.

16. *Recapitulación de las recomendaciones*

Recomendamos la constitución de tres grupos de reflexión especializados en los siguientes ámbitos:

- Grupo de estudios tecnológicos,
- Grupo de estudios sobre la creación de un régimen quinquenal de censos con opciones selectivas y universales, y
- Grupo de estudios sobre la utilización de la muestra co-censal.
- Grupo interno de procesamiento de las recomendaciones de los Grupos Mixtos.

Nos parece pertinente que cada uno de estos grupos sea el autor de un primer informe en no mas que unos tres meses y que el Director del DANE decida si en base al informe hay interés en mantener el grupo o si al revés habría que reemplazarlo por otro mas efectivo. También nos parece pertinente que el próximo junio o julio se organice un seminario para evaluar las labores de los

tres grupos y recomendar al director las actividades que se impongan para seguir con esta formula y mejorar las probabilidades de una conclusión exitosa para el próximo censo de población.

17. Se nos ocurre que una vez que se empiece la planeación del censo venidero se considere la posibilidad de amparar el censo así como cualquiera recuento intercensal con una base legal sobre su frecuencia y sus fechas (igual que en EE.UU.) que sería objeto de una ampliación de la Ley de Estadística. Pero esto es una idea para reflexión posterior a todas las labores inmediatas mencionadas en los párrafos anteriores.

ANEXO CONSENSOS

Los miembros de la Comisión Internacional al culminar el proceso de evaluación y recomendaciones pueden listar los consensos que han identificado, sin que esta percepción represente, de forma alguna, acuerdos explícitos acordados por los participantes. Se presentan como material de apoyo para que los participantes nacionales en el proceso puedan conocer el fruto de una mirada externa. Se les precede de una breve presentación de antecedentes que dan un marco temporal a los acuerdos alcanzados.

I. ANTECEDENTES

El censo de población y vivienda del año 2005-2006 generó desde el momento en que se anunció su realización un intenso debate entre el DANE y una parte importante y prestigiosa de la comunidad demográfica y usuarios importantes de la información. Introducía un conjunto importante de innovaciones en los contenidos y procedimientos que se venían utilizando en Colombia, sembrando dudas acerca de la posibilidad de materializarlas eficientemente en los plazos muy breves que mediaban entre la fecha del anuncio y la iniciación del operativo de recolección de la información en terreno.

Ese debate se fue intensificando y paulatinamente la comunicación y las posibilidades de un trabajo conjunto de análisis de las partes se fueron diluyendo. Cuando se publicaron las cifras del Censo el país estaba enfrentado a un dilema muy delicado, pues existían puntos de vista muy opuestos en torno a la calidad y posibilidades de uso de las cifras ya publicadas del Censo.

Al asumir el actual Director del DANE, puso en marcha un proceso destinado a enfrentar a fondo la situación con un espíritu constructivo. Invitó a tres expertos de prestigio internacional para que formaran una Comisión que evaluara la situación e hiciera propuestas de acción para superar el desencuentro con una mirada de futuro.

A partir de esas propuestas el Director creó un Comité de expertos que tuvo como misión preparar un Seminario en que se presentaran los antecedentes necesarios para conocer la utilización que se podía hacer de las cifras del Censo, las precauciones que debieran tenerse presente en algunas áreas, y la información que solo debiera ser utilizada en investigaciones de expertos. A la vez en el Seminario se debieran presentar al DANE un conjunto de propuestas para su trabajo futuro en el área de Censos de Población, que recogiera los logros del Censo 2005, corrigiera y aprendiera de sus deficiencias, y abriera un amplio espacio para el aprovechamiento de los expertos nacionales en sus actividades.

Simultáneamente creó un conjunto de Grupos Mixtos de trabajo que abordaron aspectos principales del Censo. Estos grupos presididos por expertos ajenos al DANE, reunió a expertos que habían levantado críticas al Censo, a expertos calificados que no habían tenido un papel tan activo en el debate y a personal

del DANE. Sus informes debían ajustarse en sus conclusiones con las perseguidas por el Seminario.

De esta forma el Seminario sería a la vez el punto final del Censo y el comienzo de un proceso ordenado de investigaciones de un grupo pequeño de temas pendientes acerca del mejor uso de las cifras y de temas para el mejor éxito del próximo operativo censal.

II. CONSENSOS SEGÚN UNA MIRADA EXTERNA

Las conclusiones centrales de nuestra evaluación son que el proceso puesto en marcha por el Director del DANE recuperó en el plano del respeto mutuo el debate técnico entre el DANE y la comunidad demográfica Colombiana; que el Censo 2005 es aprovechable; que puede y debe servir de base a varios tipos de investigación social y demográfica; que hubo posibilidad de mejorar sus resultados; y que hay mucho que aprender sobre lo que se debe y no se debe repetir cuando se planifique las operaciones para el próximo censo de población.

En particular existen tres tipos de consensos alcanzados entre el DANE y el Comité Técnico que constituyen en nuestra opinión logros importantes.

- A. Se logró la reapertura de un debate técnico imprescindible entre el DANE y un conjunto distinguido de profesionales, a través de Grupos mixtos que examinaron los principales temas que habían sido motivo de opiniones encontradas y la ampliación del número de investigaciones en que el DANE recurre a la colaboración de expertos externos. Este proceso ha dado origen a consensos técnicos que benefician al país.
 1. El esfuerzo emprendido por la Dirección del DANE con la colaboración de la Comisión Internacional encontró una buena acogida en el personal del DANE y en la comunidad que había manifestado reservas con respecto a diferentes aspectos del operativo censal del 2005-2006.
 2. Los Grupos mixtos pudieron ejecutar su tarea con la plena colaboración del personal del DANE. A la vez los miembros externos de los Grupos mixtos trataron los temas conflictivos con gran tino para fomentar un ambiente propicio para el trabajo.
 3. Los 5 Grupos mixtos avanzaron con distinta intensidad. 4 de ellos están terminando sus conclusiones con una muy probable unanimidad. El Grupo de cobertura ha avanzado en lograr una buena documentación del proceso de conciliación utilizado, en coincidir que para ese método de conciliación su aplicación se hizo correctamente, y que esa conciliación por si sola no permite cubrir a cabalidad el tema de cobertura. Existe consenso que el tema de cobertura admite mejoras sustantivas.

4. El Grupo I de procesos pre censales logró concentrarse en los más importantes, describir adecuadamente el grado de aplicación de lo programado, describir con precisión los procesos o las partes de ellos en que la aplicación adoleció de limitaciones, proponer procedimientos para el futuro que suponen asimilar lo aprendido, y llegar al convencimiento que el censo en lo que dice a los procesos utilizados permite una utilización de gran parte del cuerpo de su contenido, sujeto a las precisiones que determine el Grupo II. El Grupo logro esclarecer que pese al hecho que pese a la existencia de varios problemas con el sistema informático tal como estaba al inicio de la recolección, el operativo censal logro superar dichos problemas pero con métodos distintos y menos avanzados de lo que estaba previsto.
5. El Grupo II que examinó en detalle las transformaciones que sufrió la llamada base cruda hasta transformarse en base definitiva. Lo hizo para un conjunto seleccionado de variables contenidas en la boleta censal. Constató que para la mayoría de las variables examinadas el proceso de de depuración (consistencia interna, imputación, otros) no alteró la distribución espacial de la población y tuvo efectos muy poco significativos o inexistentes sobre la estructura y composición de la población.
6. A la vez identificó variables que mostraban cambios y valores que estaban fuera del rango aceptado hasta ahora como aceptable. Para el analfabetismo los problemas mostraban una distribución geográfica, que una vez investigada, coincidió en gran parte con un problema de transcripción de una parte de las boletas grabadas en papel. Fue posible establecer un mecanismo de corrección que contó con un acuerdo unánime del Grupo.
7. También se identificó un problema con la edad cero, índices de fecundidad y mortalidad infantil se avanzó en la identificación de sus orígenes .
8. En el caso de los índices de masculinidad para ciertas edades, aparecen coeficientes de masculinidad que parecen mostrar variaciones cuando se les compara con los 2 censos anteriores que exigen una explicación creíble. A la vez se han identificado algunas posibles causas para esas variaciones, tales como que una mejora en los cuestionarios eliminó un porcentaje apreciable del error con que se medía el fenómeno para ciertas edades. Se ha decidido poner en marcha una investigación para dilucidar el origen de las variaciones, debiendo en el ínter tanto advertirse a los usuarios acerca de la situación.
9. El uso de la tecnología en el Censo del 2005, hizo sus resultados más confiables que los de ediciones anteriores. La captura utilizando DMCs significó un salto en la calidad de los datos. Los procesos de planeación de las actividades, su documentación, y la transmisión de información adoleció de importantes limitaciones,

que obligan a ponerse desde ya en marcha para evitar su repetición. No obstante, la flexibilidad y aprovechamiento de los instrumentos disponibles con que se enfrentaron los problemas, permite concluir que en esta área no se gestaron problemas que limiten el uso de la información. Las muchas versiones del programa destinados a corregir dificultades identificadas en terreno— cambios que parecían alarmantes al inicio por su frecuencia – en realidad solo afectaran un porcentaje muy pequeño de la población.

10. Las investigaciones acerca de la producción contenidas en el Censo, tanto en lo urbano como en lo rural agrícola asociado a la vivienda, permitieron verificar la superioridad que en este tipo de investigación tienen censos y encuestas productivas especializadas. Si bien se reconoce que las cifras recopiladas ponen al país en una situación de mayor información, que las cifras pueden resultar útiles en aspectos parciales o para la investigación, existe consenso en que un Censo de Población en el caso de Colombia no parece ser ni la oportunidad ni el instrumento deseable para recoger este tipo de información.
11. Existe por tanto consenso en que el DANE está en condiciones de comunicar al país que después de una investigación seria, con una participación amplia de la comunidad especialista en demografía y usuarios calificados, puede dar garantías de la calidad del cuerpo de las cifras censales. Donde se detectaron errores y se acordaron procedimientos de corrección ellos deben incorporarse. Donde la calidad de las cifras amerita hacer advertencias acerca de su uso ellas deben ser hechas, y no deben incorporarse a las bases de datos de uso público las cifras en que existe consenso acerca de su insuficiente calidad.

- B.** Se alcanzó la instauración formal de un proceso de evaluación pos censal y la puesta en marcha de un proceso de preparación de un nuevo operativo censal, ambos con participación técnica calificada que da cabida a la crítica constructiva. Estos logros deben preservarse como patrimonios del país en lo demográfico.
1. De hecho el trabajo de los Grupos Mixtos implicó establecer procesos técnicos que fueron perfeccionándose con el tiempo y que dejan hoy una herencia valiosa. No cabe duda que esos procesos admiten muchos perfeccionamientos, pero la experiencia ganada es valiosa.
 2. Las propuestas de mejoramiento rebasan las fronteras del DANE, y ponen en evidencia las posibilidades de colaboración en áreas y con organismos concretos para un nuevo operativo censal. Es esta un área donde se necesitará contar con los técnicos que han

participado en este ejercicio. Los informes de los Grupos Mixtos contiene un material valioso a este respecto.

3. El DANE ha acordado poner en práctica mecanismos institucionales que garanticen el aprovechamiento de lo ganado con los nuevos procedimientos empleados, que capten adecuadamente las lecciones que se derivan de los errores cometidos, y que permitan examinar las posibilidades de adelantar a plazos menores a 10 años un próximo operativo censal. En particular, ahora que existe un mecanismo de colaboración y de coordinación puede pensarse en progresar en el marco de grupos mixtos por unas dos o tres vertientes:
 - a. Exploración con fines de investigación científica de las características de la muestra comensal y de la encuesta ampliada;
 - b. Discusión sobre la forma óptima de efectuar un conteo de población ínter censal para mejorar la calidad de las proyecciones demográficas y para validar ciertas expansiones de resultados censales a nivel de los municipios.
 - c. Estudiar con mayor prolijidad la forma óptima de preparar el próximo censo, con un equilibrio más prudente entre innovación tecnológica, colaboración con expertos universitarios, asignación de tiempos más importantes para someter a prueba resultados y mejor preparación del público para los alcances y limitaciones de un censo.
- C.** Se han recuperado formas de acceso a los datos que eliminan malentendidos, preservan el secreto estadístico, y permiten un uso intensivo de los datos. Estas formas de acceso e innovaciones que faciliten el acceso cuidando las restricciones debidas gozan hoy de un amplio consenso.