

Documento

**Conpes**

---

**3140**

República de Colombia  
Departamento Nacional de Planeación

***REALIZACIÓN DEL XVII CENSO NACIONAL DE  
POBLACIÓN Y VI DE VIVIENDA - 2003***

DNP: DDS  
Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE

Versión aprobada

**CAMBIO PARA CONSTRUIR LA PAZ**

Bogotá, D.C., Noviembre 15 de 2001

## TABLA DE CONTENIDO

<b><u>I.</u></b>	<b><u>INTRODUCCIÓN</u></b> .....	<b>2</b>
<b><u>II.</u></b>	<b><u>POR QUE ES IMPORTANTE EL CENSO</u></b> .....	<b>2</b>
<b><u>III.</u></b>	<b><u>LA NECESIDAD DEL CENSO EN COLOMBIA</u></b> .....	<b>3</b>
	<b><u>A. LOS AVANCES</u></b> .....	<b>4</b>
<b><u>IV.</u></b>	<b><u>PRINCIPIOS Y OBJETIVOS</u></b> .....	<b>5</b>
	<b><u>A. PRINCIPIOS</u></b> .....	<b>5</b>
	<b><u>B. OBJETIVOS</u></b> .....	<b>6</b>
	<b><u>C. LINEAMIENTOS</u></b> .....	<b>7</b>
<b><u>V.</u></b>	<b><u>ACTIVIDADES A DESARROLLAR Y COSTOS</u></b> .....	<b>8</b>
	<b><u>A. CRONOGRAMA</u></b> .....	<b>9</b>
	<b><u>B. COSTOS</u></b> .....	<b>9</b>
<b><u>VI.</u></b>	<b><u>RECOMENDACIONES</u></b> .....	<b>10</b>
	<b><u>ANEXOS</u></b> .....	<b>11</b>

## **I. INTRODUCCIÓN**

Este documento somete a consideración del CONPES la realización del XVII Censo Nacional de Población y VI Censo Nacional de Vivienda para ser llevado a cabo en el año 2003.

## **II. POR QUÉ ES IMPORTANTE EL CENSO**

La principal fuente de información socioeconómica y demográfica de un país son los censos de población y vivienda, destinados a recopilar el universo de información para la población, con base en un cuestionario detallado que cubre las características sociales, económicas y demográficas de todos los hogares del país. La información que el Censo contiene es indispensable, entre otras cosas, para desarrollar las siguientes actividades.

- 1. Toma de decisiones presupuestales.* La distribución de los recursos que financian la inversión en educación, salud y agua potable y que conforman las participaciones de las entidades territoriales en los ingresos corrientes de la Nación, se realiza año a año con base en la población por municipio y/o departamento (en diferentes niveles de desagregación). De igual manera, la distribución de los recursos del FOSYGA (que financia diferentes actividades en salud) requiere de información sociodemográfica detallada a nivel municipal. Información incompleta o desactualizada conduce a una asignación inequitativa e ineficiente del 90% de la inversión social que realiza el Estado colombiano. Este punto es particularmente importante cuando se piensa que el monto del gasto público así orientado llega a ser más de 6 puntos del PIB.
- 2. Recolección de información periódica para el diseño de políticas públicas.* Los censos de población y vivienda son la base para la elaboración de otras encuestas o censos. Proveen la información básica para la construcción de un sistema de muestras con las cuales se mantienen, legitiman y estructuran buena parte de las encuestas que realizan el DANE, las universidades y los centros de investigación. Así, la información censal de la población y de viviendas se constituye en la columna vertebral del Sistema Nacional de Información.

3. *Seguimiento a la movilidad espacial de la población y a los cambios en los patrones sociales y económicos.* Con la información censal es posible hacer seguimiento del volumen, niveles, tendencias y características de la movilidad espacial de la población, tanto en las zonas de expulsión, como en las de recepción, aportando elementos de diagnóstico para orientar las acciones de prevención y de recuperación de las áreas y comunidades afectadas. Así mismo, permite identificar cambios en los niveles de pobreza, empleo y consumo de los hogares a través del tiempo.

### **III. LA NECESIDAD DEL CENSO EN COLOMBIA**

Desde el último Censo (1993) el país ha sufrido importantes cambios institucionales, económicos y sociopolíticos. Se expidió una nueva carta política que configuró una nueva forma de relación entre los ciudadanos y el Estado y la intensidad del conflicto armado se escaló. Se profundizó la descentralización y se realizaron profundas reformas económicas (comercial, financiera, laboral, etc.).

Por su gran poder de desagregación, el Censo es la única herramienta de información para la focalización y asignación de recursos públicos a los programas de desarrollo social y territorial, puesto que permite a los planificadores identificar y seleccionar las necesidades y su ubicación. Los más recientes datos censales con que cuenta el país son de 1993. Ellos han permitido construir los indicadores de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) de la población y cuantificar para todos los municipios del país, los volúmenes de población y los niveles de pobreza y miseria existentes, diferenciando zonas urbanas y rurales. Esta herramienta, actualizada con los datos del próximo censo y la incorporación de un nuevo NBI, permitirá documentar los avances y retrocesos en este campo y con base en los mismos, introducir los ajustes necesarios, producidos por las transformaciones mencionadas arriba.

El DANE tiene la responsabilidad de certificar anualmente los volúmenes, distribución espacial y composición de la población de todos los municipios del país, al igual que la de las comunidades indígenas. Dadas las alteraciones observadas en los últimos años en cuanto a la dinámica de la población de los municipios del país, se requiere disponer de información

actualizada para los procesos de descentralización, ordenamiento territorial y desarrollo institucional de los entes locales.

**Cuadro 1: Censos Nacionales**

Colombia: Censos de Población	
<b>Años</b>	<b>Población</b>
1905	4.175.273
1912	4.876.393
1918	5.569.793
1938	8.701.816
1951	11.548.172
1964	17.484.508
1973	22.915.229
1985	32.495.400
1993	37.664.711

Como se puede observar en el Cuadro 1, durante el pasado siglo se realizaron nueve censos, con por lo menos uno en cada década, a excepción de los años 1940-49.

**A. Los avances**

La necesidad del nuevo Censo ha sido expresada por el CONPES (documentos 2777 de abril de 1995 y 2866 de agosto de 1996) y por las Naciones Unidas. Desde 1997 el DANE ha venido adelantado las actividades preparatorias del XVII Censo Nacional de Población y VI de Vivienda.

Durante las últimas cinco vigencias el DANE ha recibido recursos del Presupuesto de la Nación por un total de \$8.761 millones para las actividades preparatorias: 51% para actualización cartográfica y conformación de la Base Geoestadística, y 49% para el diseño técnico, incluidas pruebas y censos experimentales.

El censo estaba programado para realizarse en el año 2000. Sin embargo, la restricción presupuestal de los últimos años incidió en la programación inicial y obligó a posponerlo para 2003.

No obstante, con los recursos recibidos el DANE consolidó la Dirección de Censos y Demografía y conformó un equipo técnico experimentado en materia censal. El cronograma propone dejar concluida, al término del presente año, la primera fase pre-censal del proyecto y en estado avanzado la actualización cartográfica<sup>1</sup> y el diseño de la base geoestadística<sup>2</sup>, requeridos no solo para la realización del Censo Nacional sino para el conjunto de encuestas estadísticas que adelanta el DANE. Se realizó el censo experimental en San Andrés y Providencia, lo cual sirvió para probar la metodología y los nuevos instrumentos, que se describen más adelante. Adicionalmente, se realizó el censo experimental en el municipio de Yopal (Casanare) en el mes de octubre del presente año, cuyos resultados se darán a conocer en marzo de 2002.

#### **IV. PRINCIPIOS Y OBJETIVOS**

El nuevo censo ha sido pensado para asegurar una mayor veracidad y cobertura que en los censos anteriores, para lo cual se han incorporado una serie de innovaciones en aras de una mejora en el contenido y calidad de la información. Esas innovaciones se pueden apreciar en el diseño de **un solo cuestionario** con contenidos y lenguaje más claros en el tratamiento de la información, en la codificación de las variables; así como el uso de tecnologías de reconocimiento óptico. Todo esto se reflejará en una información más oportuna y con mayor difusión.

##### **A. Principios**

Se han adoptado tres principios básicos para al censo 2003:

*1) Máximo nivel de cobertura:* se espera reducir el nivel de omisión en las respuestas, que estuvo por encima de 10% en los dos últimos censos. Este fenómeno ha sido atribuido a fallas en las actividades operativas y a la falta de control en los procesos. Desde el momento en que se inició la organización y planeación del censo 2003 se ha dado atención prioritaria a la definición de las etapas y elementos críticos para la adopción de controles que aseguren una cobertura total y la disminución de la no respuesta a niveles más bajos.

---

<sup>1</sup> Determina las zonas específicas que son objeto de enumeración, conteo y Censo de viviendas.

<sup>2</sup> La localización geográfica de todas y cada uno de los núcleos poblacionales a censar.

2) *Optimización de la calidad de los datos:* El avance tecnológico en la captura y el procesamiento de la información, y la experiencia en metodología que se derivan del censo 93 permiten mejorar ostensiblemente la eficiencia y calidad de los resultados. Adicionalmente, se ha realizado una planeación y organización y que a su vez presupone disponer de mecanismos de control en todas las etapas y actividades a desarrollar.

3) *Oportunidad en la entrega de resultados:* uno de los mayores problemas de los censos anteriores, que ha afectado la utilización de los resultados, ha sido la demora en la entrega al país de la información. El uso del escáner para agilizar la captura y procesamiento de la información y la adopción de un plan de divulgación dentro de la programación censal, aseguran que **en un plazo máximo de siete meses posterior a la recolección**, el país podrá disponer de la información, tanto en medios impresos, como magnéticos, para todos los temas y niveles de desagregación territorial que se requieran.

## **B. Objetivos**

1. Enumerar el total de personas, hogares y viviendas que existen en el país y establecer sus principales características, poniendo de relieve la diversidad cultural existente.
2. Producir información sobre las características socioeconómicas y demográficas de la población.
3. Producir información demográfica básica para la elaboración de proyecciones de población de los diferentes niveles de desagregación político - administrativa.
4. Proveer la información para la evaluación y actualización de los indicadores de Necesidades Básicas Insatisfechas de la población.
5. Contribuir al fortalecimiento de la capacidad técnica del DANE para institucionalizar las actividades censales en forma permanente y su ejecución de forma periódica, de conformidad con las recomendaciones internacionales que estiman períodos intercensales óptimos de 10 años.

6. Suministrar instrumentos de análisis para los procesos de descentralización, desarrollo regional y ordenamiento territorial.
7. Proporcionar los materiales y datos necesarios para actualizar la muestra de propósitos múltiples y las muestras especializadas según las necesidades del país<sup>3</sup>.
8. Actualizar y normalizar la cartografía urbana y rural del país como base para la ejecución del censo, para la realización de otros censos o encuestas específicas y para la generación de sistemas de información geoestadística.
9. Aportar información sociodemográfica para identificar, focalizar y analizar las características y condiciones de vida de los grupos étnicos del país.
10. Aportar la información necesaria para distribución territorial de los recursos de inversión social.

### **C. Lineamientos**

El XVII Censo Nacional de Población y VI de Vivienda se llevará a cabo optimizando algunos de los procesos usados en 1993. Sus principales lineamientos son:

1. *Criterio de Jure*: con el propósito de evitar que una persona sea censada dos veces o que no sea censada, se utilizará el criterio de Jure o de Derecho, lo cual significa censar a las personas en el lugar de su residencia habitual, aunque en el momento del censo se encuentren ausentes. Esto se logra a través de tres mecanismos: i) por alguna normativa que obligue a toda la población a inmobilizarse durante un día; ii) para las personas que se encuentran por fuera de su casa por alguna razón (viaje, enfermedad, etc), un residente habitual del hogar responde por ellas, y iii) en el muestreo de evaluación de cobertura final, se captura un porcentaje de los que no fueron censados y se expande por métodos estadísticos que dependen de las características de la muestra.

---

<sup>3</sup> Se refiere a las muestras para las diferentes encuestas que se desarrollan en el país.



2. *Censo urbano en un día con inmovilización*: se ha seleccionado el 19 de octubre de 2003 como el día del censo en las áreas urbanas y centros poblados. Para las zonas rurales el operativo comenzará dos meses antes del día señalado y se postergará hasta un mes más.

3. *Censo universal*: se censarán a todas y cada una de las viviendas, hogares y personas en el territorio nacional.

4. *Un solo cuestionario*: a diferencia del Censo 93, en esta oportunidad se utilizará un solo cuestionario para censar a toda la población del país, incluyendo a los residentes en los Lugares Especiales de Alojamiento: cárceles, internados de estudio, campamentos de trabajo, etc.

5. *Unidades de observación*: serán todas las viviendas, los hogares y las personas en el territorio nacional.

6. *Captura de la información por medios ópticos*: Se aplicará por primera vez la captura de la información con escáner, herramienta que proporciona menor costo, mayor agilidad y calidad en este proceso. Los formatos se llenarán en un formato que permita su tabulación óptica.

7. *Capacitación curricular*: en las áreas urbanas los empadronadores serán los estudiantes de los dos últimos grados de educación formal secundaria. Su capacitación se hará en el semestre anterior a la fecha censal, como parte de los programas académicos en las áreas de sociales, de manera que no solamente se entrenen en el diligenciamiento de la boleta censal, sino en la formación de una cultura estadística.

8. *Aseguramiento de calidad, mediante el control de cada proceso*: la unidad central del censo controla mediante pruebas específicas cada uno de los procesos para determinar inconsistencias y desviaciones frente a estándares de calidad y resultados esperados; para el efecto se han diseñado los programas, con base en las pruebas piloto y experimentales, que permitan afinar cada uno de los procesos.

## **V. ACTIVIDADES A DESARROLLAR Y COSTOS**

## **A. Cronograma**

El cronograma para la realización del Censo contempla el Diseño Técnico, etapa que empezó en 2000; recuento de viviendas y hogares, correspondiente al recorrido en cabeceras municipales y centros poblados para identificar viviendas Y hogares para tener estimativos de empadronadores, supervisores y recursos materiales requeridos. Su duración es diferencial de acuerdo con la categoría del municipio; realización del Censo, el que debe llevarse a cabo entre el segundo y cuarto trimestre del 2003 y para las áreas urbanas y centros poblados el 19 de octubre del mismo año; divulgación y estudios postcensales: se prevé la entrega de resultados para el segundo trimestre del 2004 y, a partir de esta fecha, la divulgación respectiva y la elaboración de estudios postcensales en adelante (un cronograma detallado se encuentra en el anexo 3).

- Terminar el diseño técnico.
  - Concertar y definir algunos contenidos del formulario censal y estrategias de recolección en lo concerniente a los grupos étnicos – Junio 2002.
- Adoptar y poner a funcionar la base organizacional (central y territorial) –Diciembre 2002.
- Concluir el montaje de la Base Geoestadística Nacional – Junio 2003.
- Iniciar las actividades de empadronamiento 2003.
- Programar y evaluar las actividades de post-empadronamiento segundo trimestre 2004.
- Producción y difusión de resultados segundo trimestre 2004.

## **B. Costos**

El costo para realizar el censo se ha estimado en \$165.000 millones, (US\$71.5 millones), que representaría un costo por habitante de US\$1.67, con una población proyectada de 44.6 millones de habitantes en 2003. Para Colombia éste costo ha evolucionado de acuerdo con la devaluación del dólar: en 1985 fue de US\$0.54 y en 1993 de US\$1.34. Comparativamente con los países latinoamericanos, el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, presenta para los últimos censos un rango entre US\$1.50 y US\$2.50. Así, por ejemplo, Panamá, a pesar de lo reducido de su territorio y población está en el límite superior del rango (US\$2.50 por persona); mientras que Uruguay y Costa Rica se acercan al mínimo (ver anexo 2 para presupuesto detallado).

## **VI. RECOMENDACIONES**

El Departamento Administrativo Nacional de Estadística y el Departamento Nacional de Planeación recomiendan al CONPES:

1. Aprobar la realización del XVII Censo Nacional de Población y VI de Vivienda en octubre del 2003, de acuerdo con la programación de actividades, principios generales y recursos contenidos en el presente documento.
2. Recomendar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento Nacional de Planeación asignar los recursos del Presupuesto de la Nación aprobados en el presente documento por el CONPES, para las vigencias de los años 2003 y 2004.
3. Al señor Presidente de la República, convocar e instalar, antes de finalizar el presente año, la Junta Nacional del Censo como máximo órgano asesor para su exitosa realización.
4. Al Departamento Administrativo Nacional de Estadística, continuar con las sesiones del Comité Técnico de Censos como instancia técnica asesora para el desarrollo de los procesos.
5. Al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento Nacional de Planeación determinar qué tipo de recurso es el más conveniente para financiar este proyecto, bien sean recursos ordinarios, de crédito externo o crédito interno. En caso de encontrar que los recursos de crédito externo son los más convenientes, el DNP deberá gestionar ante la banca multilateral un crédito externo para el financiamiento del Censo por una cuantía equivalente al 50% del total del presupuesto aquí aprobado, caso en el cual la aprobación del crédito deberá someterse al CONPES.

ANEXO 1

ASIGNACION DE RECURSOS FINANCIEROS (MILLONES DE \$ DE 2001)

PRESUPUESTO DE LA NACION (1997-2001)

<b>Año</b>	<b>Apropiación</b>	<b>D.C.D.</b>	<b>DIG:</b>	<b>Otros DANE</b>
1997	1,534.0	1,081.2	452.8	-
1998	1,900.5	1,099.8	800.7	-
1999	121.1	121.1	-	-
2000	2,609.9	581.7	1,973.6	54.6
2001	2,595.4	1,443.9	1,151.5	
<b>TOTAL</b>	<b>8,760.9</b>	<b>4,327.7</b>	<b>4,378.6</b>	<b>54.6</b>

DCD: Dirección de Censos y Demografía

DIG: Dirección de Información Geoestadística

**ANEXO 2**  
**CENSO 2003**  
**PRESUPUESTO GENERAL**

Año	2002	2003	2004	TOTAL
<b>Proyecto - Subproyecto - Macroactividad</b>				
<b>ACTUALIZACION CARTOGRAFICA</b>	<b>8,229,304,000</b>	<b>3,079,477,842</b>	<b>0</b>	<b>11,308,781,842</b>
Actualización de la Base Digital	5,126,574,395	1,681,263,520		6,807,837,915
Preparación y Trabajo de Campo	3,102,729,605	1,398,214,322		4,500,943,927
<b>DISEÑO TECNICO</b>	<b>1,417,776,000</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1,417,776,000</b>
Montaje e implementación Organización Central	817,776,000			817,776,000
Pruebas Censales de contenido y proceso*	600,000,000			600,000,000
<b>EJECUCION CENSO NACIONAL</b>	<b>352,920,000</b>	<b>134,995,325,258</b>	<b>1,027,076,000</b>	<b>136,375,321,258</b>
Implementación Organización Central		1,811,592,000	501,876,000	2,313,468,000
Montaje e Implementación de la Organización Regional	52,920,000	88,557,253,117		88,610,173,117
Montaje y Desarrollo Programa de Capacitación		10,927,762,353		10,927,762,353
Impresión Material Censal		17,643,273,880		17,643,273,880
Distribución Material Censal		4,507,352,608		4,507,352,608
Muestra de Cobertura		2,093,716,075		2,093,716,075
Transporte para el operativo		586,897,920		586,897,920
Transportes especiales **		85,553,516		85,553,516
Arrendamiento de oficinas		1,547,070,000	25,200,000	1,572,270,000
Viáticos y transporte para supervisión y seguimiento		1,810,825,600		1,810,825,600
Sensibilización		3,500,000,000	500,000,000	4,000,000,000
Acarreos y Portes		107,684,192		107,684,192
Servicios Públicos		853,082,560		853,082,560
Seguros del personal		307,669,120		307,669,120
Compra de equipos para dotación de oficinas	300,000,000	629,999,840		929,999,840
Seguros de equipos		25,592,477		25,592,477
<b>PROCESAMIENTO, ANALISIS, y PRODUCCION DE RESULTADOS</b>		<b>9,931,555,742</b>	<b>5,431,495,378</b>	<b>15,363,051,120</b>
Preparación Materiales , Revisión y Captura		9,931,555,742		9,931,555,742
Procesamiento y Producción de Resultados			3,821,038,463	3,821,038,463
<b>Divulgación y estudios censales (1% de part.ant.)</b>			<b>1,610,456,915</b>	<b>1,610,456,915</b>
<b>TOTAL PRESUPUESTO</b>	<b>10,000,000,000</b>	<b>148,006,358,842</b>	<b>6,458,571,378</b>	<b>164,464,930,220</b>

(PESOS 2001)

\*Esta partida engloba pruebas con comunidades, desplazados, etc. Además de viáticos y transporte.

\*\* Se calcula como un porcentaje del valor de los tiquetes aéreos y el transporte vehicular para el operativo censal y la prueba de cobertura.

