

SOLO PARA PARTICIPANTES

DOCUMENTO DE REFERENCIA  
DDR/5  
25 de mayo del 2005

ORIGINAL: ESPAÑOL

---

CEPAL  
Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Tercera reunión de la Conferencia Estadística de las Américas  
de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Santiago de Chile, 1° al 3 de junio del 2005

**FONDO FIDUCIARIO PARA CENSOS DE POBLACIÓN Y VIVIENDA  
DE LA RONDA 2010**

## **PROPUESTA DE TEMAS PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

### **Antecedentes**

En la Reunión del Grupo de Expertos de las Naciones Unidas encargado de examinar cuestiones críticas relacionadas con la planificación de la ronda del 2010 de los censos de población y vivienda, celebrada en Nueva York del 15 al 17 de septiembre del 2004, se recomendó establecer un Fondo Fiduciario para Censos de Población y Vivienda de la ronda del 2010.

En marzo del 2005, durante la reunión de la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas, se informó de la creación del Fondo. Posteriormente, el jefe de la División de Estadística de las Naciones Unidas comunicó la asignación de un millón de dólares del Fondo al continente americano.

Los directores de los institutos de estadística que estuvieron presentes en la reunión de Nueva York (Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México) acordaron seleccionar los temas que contarían con financiamiento del Fondo, para lo cual se redactaron y aprobaron unos términos de referencia que se distribuyeron a los respectivos países y se hicieron circular entre los expertos responsables en cada país.

Se estableció asimismo que para el día 18 de abril del 2005 se dispondría de un documento con los temas identificados. Una vez traducido a los idiomas de la Conferencia Estadística de las Américas (CEA) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el documento se sometería a la consideración de sus Estados miembros y posteriormente se debatiría su contenido durante la reunión de la Conferencia, prevista para el mes de junio del 2005. Con los comentarios recogidos en la reunión de la Conferencia se prepararía un documento más completo que se presentaría, en julio del 2005, al jefe de la División de Estadística de las Naciones Unidas durante la segunda reunión de censos alternativos que se realizará en Aguascalientes, México.

### **Temas identificados**

Se formó un grupo de expertos de Argentina, Brasil y Chile para esta labor. El grupo identificó los temas que se enumeran a continuación. Se distribuirá documentación más detallada sobre cada uno de ellos durante la próxima reunión de la Conferencia Estadística de las Américas.

### **Objetivos del Fondo**

En una reunión celebrada en Río de Janeiro, Brasil, en marzo del 2005, Argentina, Brasil, Chile y México propusieron la siguiente lista de objetivos del Fondo:

- Brindar asistencia a los Estados miembros para resolver sus principales dificultades metodológicas y operacionales con el fin de asegurar la realización del Programa Mundial de Censos de Población y Vivienda del 2010.
- Armonizar los contenidos, clasificaciones y metodologías censales en la medida de lo posible.
- Socializar el uso y la aplicación de nuevas tecnologías y formas de organización a partir de las experiencias regionales, en especial las de los países del Mercosur, Bolivia y Chile, para la ronda de censos del 2000.

- Capacitar al personal de los institutos de estadística de la región en materia de levantamiento de censos de población y vivienda.

Sobre la base de los términos de referencia acordados en la reunión de Nueva York, los expertos de los países mencionados han identificado los siguientes temas:

### **1. Uso y mejoramiento de los datos de registros, en especial los de estadísticas vitales y migratorias**

#### **a) Mejoramiento de las estadísticas vitales**

El sistema de estadísticas vitales y de registro civil comprende el registro permanente de todos los hechos vitales —nacimientos, defunciones, defunciones fetales y matrimonios— ocurridos en cada país.

Junto con la información provista por la fuente censal, las estadísticas vitales son un insumo imprescindible para el conocimiento de las características demográficas y para la planificación de los servicios de salud. Ambas fuentes son esenciales para la elaboración de proyecciones de población y para la construcción de indicadores tales como la esperanza de vida al nacer y la tasa de mortalidad infantil, entre otros. Asimismo, un sistema de estadísticas vitales con calidad aceptable es una herramienta de gran valor para evaluar la calidad de los censos mediante la conciliación entre fuentes.

Un objetivo central para el período 2005-2010 es fortalecer el sistema de estadísticas vitales y de registro civil. Al respecto, se propone trabajar en dos direcciones:

##### *Objetivo específico 1*

Fortalecer el nivel subnacional, dado que el sistema de estadísticas vitales y registro civil funciona en forma descentralizada e interinstitucional y, por lo tanto, requiere un esfuerzo permanente de unificación de criterios en todas las etapas de producción de la información entre los organismos que intervienen.

##### *Objetivo específico 2*

Armonizar la producción de estadísticas vitales de los países de la región, partiendo del reconocimiento de los diversos niveles de cobertura y las diferencias organizativas derivadas de la institucionalidad propia de cada país.

Las actividades que deberían considerarse para cumplir los objetivos propuestos son las siguientes:

- i) Identificar los factores que originan el subregistro de nacimientos y programar iniciativas para reducirlo.
- ii) Intercambiar experiencias para la elaboración de estrategias comunes de mejoramiento de las estadísticas vitales en los países de la región.
- iii) Diseñar e implementar una campaña que sensibilice a los actores del sistema y a la población acerca de la importancia social del registro de los datos vitales en la región.

**b) Mejoramiento de las estadísticas migratorias para la ronda de censos del 2010**

El registro de entradas y salidas de un país comprende el registro permanente de los movimientos migratorios internacionales en todos sus puntos fronterizos.

En combinación con la información censal, las estadísticas migratorias continuas permiten calcular saldos y estudiar las corrientes migratorias internacionales de un país. Ambas fuentes son útiles para la elaboración de proyecciones de población. Esta información, complementada con el crecimiento natural, permite afinar el cálculo del crecimiento poblacional para evaluar la cabalidad de los censos.

Uno de los objetivos principales del período 2005-2010 es fortalecer las estadísticas migratorias internacionales. Al respecto, se propone trabajar en tres direcciones:

*Objetivo específico 1*

Sistematizar la recolección de información, tomando en cuenta la disparidad de puntos fronterizos y las particularidades de cada sistema nacional.

*Objetivo específico 2*

Evaluar la consistencia entre estadísticas migratorias continuas y datos censales de migraciones internacionales, partiendo del reconocimiento de los problemas de cobertura identificados en los registros de migraciones internacionales.

*Objetivo específico 3*

Elaborar un sistema integrado de información sobre migración internacional con tres fuentes de datos: censos, encuestas y registros.

Las actividades que deberían considerarse para cumplir los objetivos propuestos son las siguientes:

- i) Diagnóstico general de los instrumentos de recolección de información sobre entradas y salidas y sobre la implementación y el funcionamiento de los registros correspondientes.
- ii) Evaluación de la información proveniente de registros de entradas y salidas en términos de oportunidad, calidad y cabalidad.
- iii) Evaluación de criterios de recolección de información sobre migraciones internacionales en los países de la región.
- iv) Examen de la información sobre migrantes internacionales proveniente de los censos.
- v) Examen de la información sobre migrantes internacionales proveniente de encuestas de hogares.
- vi) Intercambio de experiencias para la elaboración de estrategias comunes orientadas al mejoramiento de las estadísticas migratorias en los países de la región, y elaboración de un sistema integrado de información —censal, de encuestas y de registros— sobre migración internacional.

## 2. Fortalecimiento de la información censal para áreas pequeñas

### Sistema de Información Estadística Local (SIEL) del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) de Argentina

El censo de población, hogares y vivienda del 2001 constituyó un avance significativo para la generación y disposición de información estadística en el ámbito local, ya que por primera vez se procesó la información con desagregación por áreas de gobierno local.

En el actual contexto, caracterizado por el aumento de la demanda de información local y por la trascendencia que adquiere la temática en organismos de estadística de todo el mundo, el INDEC ha puesto en marcha un programa orientado al desarrollo de un sistema de estadística local (SIEL).

Hasta el momento, el censo de población, hogares y vivienda del 2001 ha sido la principal fuente de datos del SIEL. En tal sentido, se considera que con el próximo censo se deberían consolidar los logros obtenidos con la incorporación de la medición de algunas características de la población, de los hogares y de las viviendas que son de interés en la temática local, así como con la aplicación de técnicas novedosas de tratamiento y difusión de la información local y regional.

En el siguiente esquema se resume la propuesta del SIEL, atendiendo a sus dos dimensiones principales:

<b>Aspectos técnico-metodológicos</b>	<b>Aspectos institucionales</b>
Evaluación del aprovechamiento, por parte del INDEC, el Sistema Estadístico Nacional (SEN) y los gobiernos locales, de la información proporcionada por el censo del 2001 con desagregación municipal.	Exposición de las demandas de información local y regional en el ámbito del SEN.
Avances metodológicos en las siguientes esferas: - Formulación de proyecciones de población para áreas pequeñas. - Evaluación de los indicadores de disponibilidad de servicios y de caracterización del hábitat y eventual consideración e inclusión de nuevas variables (ambientales y otras).	Ampliación de la difusión de los resultados en áreas pequeñas y unidades territoriales de estadística del censo del 2001 y planificación de los correspondientes al censo del 2010.
Mejora de la disponibilidad de cartografía digital para áreas pequeñas y su explotación para la producción de sistemas de información georreferenciada.	Reuniones y seminarios con especialistas y organismos de estadística con experiencia en estadísticas locales y regionales de fuente censal (EUROSTAT, CEPAL, Brasil, Colombia, España, Francia, Italia, etc.).
Análisis y elaboración de propuestas para la desagregación de la información en unidades territoriales de estadística, como estrategia para superar los niveles de heterogeneidad que presenta la definición de área de gobierno local y las consecuentes dificultades de comparabilidad de la información con ese nivel de desagregación.	

### **3. Establecer la lógica de los censos, la creación de marcos muestrales para encuestas de hogares y la actualización permanente de los datos de población**

Para establecer la lógica de los censos, se debatirá y estudiará la posibilidad de aprovechar el diseño muestral del censo continuo en el diseño de otras encuestas domiciliarias levantadas por los institutos de estadística, con el fin de crear una encuesta nacional de hogares continua basada en el uso de muestras y facilitar la actualización permanente de los datos de población.

El proyecto coadyuvará al fortalecimiento de los sistemas estadísticos del Cono Sur mediante la ejecución armonizada de los levantamientos y la generación de información homogénea.

Con este fin, se propone organizar un seminario orientado a analizar las experiencias internacionales de integración de encuestas de hogares, tanto en lo relativo al diseño muestral como en otras características de las encuestas. Se convocará a representantes de los institutos de estadística de Australia, Canadá, Colombia, España, Estados Unidos, Francia y Perú para que presenten sus experiencias. Asimismo se invitará a representantes de organismos internacionales como la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la División de Estadística de las Naciones Unidas, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y la Oficina Estadística de las Comunidades Europeas (EUROSTAT).

En la planificación del censo tradicional y de otras modalidades alternativas de censos resulta esencial conocer e incorporar las experiencias internacionales. De ahí la necesidad de organizar un seminario internacional que abra una ronda de debates durante la cual se espera contar con la presencia de los institutos de estadística y los organismos internacionales mencionados, con el objeto de divulgar en los países de América Latina y el Caribe los conocimientos adquiridos en el tema.

Sobre la base de los debates y las conclusiones de este seminario, se propone organizar tres talleres subregionales, aproximadamente tres meses más tarde.

### **4. Seminario sobre planificación y uso de la muestra principal**

En general, la información estadística sobre las características de la población se obtiene mediante encuestas muestrales de hogares en todos los países del mundo. Es sabido que esta actividad, esencial para el desarrollo de la sociedad, es costosa. En la mayoría de los casos su ejecución corresponde a los institutos nacionales de estadística.

El alto costo de las encuestas obedece a varios factores, entre ellos la elaboración de un catastro, el trabajo de campo y la obtención de datos geográficos detallados, para lo cual es deseable contar con estimaciones con un determinado nivel de precisión. En el caso de las encuestas de hogares, la construcción de la base catastral (ya sea por sectores o por localización) guarda relación directa con la realización de un censo demográfico, que por lo general se lleva a cabo una vez cada 10 años.

Una de las formas de reducir el costo de una encuesta dada consiste en repartir los gastos relativos a la preparación de la base catastral entre varias encuestas, o bien entre diferentes rondas de una misma encuesta. Otro método es seleccionar un conjunto de unidades muestrales para su utilización en varias encuestas diferentes. El conjunto resultante se denomina muestra principal. Este procedimiento, que se utiliza hoy en varios países, está poco difundido en los institutos de estadística de nuestra región.

Tomando en cuenta las investigaciones sobre métodos alternativos para censos demográficos que se llevan a cabo actualmente en los institutos nacionales de estadística de América Latina y el Caribe, así como las iniciativas de reformulación del sistema de estadísticas de hogares (modelo que en varios países se impuso hace al menos tres décadas), resulta necesario desarrollar en la región la capacidad técnica requerida para gestionar los métodos de planificación y uso de muestras principales.

El conocimiento de este tema no solo será una contribución efectiva a la planificación del próximo censo demográfico en los países, sino que además impulsará la modernización de los sistemas de encuestas de hogares y la integración de las investigaciones.

En este sentido, la realización de un seminario, en el que los especialistas del tema presenten a nuestra comunidad aspectos teóricos y prácticos de la cuestión, durante el cual los representantes de los países puedan intercambiar experiencias y definir proyectos de estudio y cooperación técnica en esta área, será una gran contribución para todos los institutos de estadística que participen. El seminario constituirá un foro de debate y de fomento de la cooperación internacional, con vistas a la ejecución de proyectos innovadores en el campo de las encuestas de hogares censales o por muestreo probabilístico.

**a) Descripción de la actividad**

Seminario de tres días de duración, en cuyo programa de trabajo se incluirán presentaciones de artículos y estudios de caso, mesas redondas y un cursillo de nueve horas dirigido por un especialista invitado. Asimismo, se espera contar con la participación de especialistas de renombre internacional.

**b) Público objetivo**

Técnicos de los institutos de estadística, en especial investigadores cuyas actividades estén relacionadas directamente con la planificación y ejecución de encuestas de hogares y la elaboración de bases catastrales.

**c) Costo**

Se determinará en una etapa posterior.

## **5. Censo común del Mercosur, Bolivia y Chile**

El proyecto de censo común del Mercosur, Bolivia y Chile ha alcanzado su primer objetivo, es decir, obtener un conjunto de preguntas comunes armonizadas antes de iniciar el trabajo de campo. Se incluyeron variables y clasificaciones de actividades y ocupaciones comunes a los países integrantes del proyecto y compatibles con los Principios y Recomendaciones de las Naciones Unidas para los Censos de Población y Habitación. Se está preparando la base de datos común con vistas a la ejecución de los censos.

Para la etapa siguiente del proyecto se propone incorporar nuevos temas que se armonizarán en los próximos censos: personas con discapacidades, migración internacional y etnia.

La propuesta consiste en llegar a un acuerdo en la formulación de preguntas armonizadas mediante la realización de los necesarios exámenes cognitivos y el trabajo de campo, así como las respectivas pruebas piloto.

Teniendo en cuenta el éxito de la experiencia de pruebas piloto conjuntas en zonas fronterizas, se propone continuar con la misma dinámica. Como se dijo, se convocará a observadores internacionales para la supervisión pasiva del trabajo de campo. En esta ocasión también se invitará a observadores internacionales de otros países de América Latina y el Caribe interesados en la experiencia.

## **6. Armonización de la producción de datos censales en América Latina y el Caribe**

El objetivo del proyecto consiste en permitir que la ronda de censos del 2010 de los países de América Latina y el Caribe contenga un conjunto de preguntas comunes y comparables, a partir de la inclusión de contenidos mínimos con definiciones y clasificaciones comunes a todos los países de la región.

Los países que ya han efectuado la armonización podrían desarrollar actividades conjuntas orientadas a la organización y la planificación de seminarios y talleres para compartir sus experiencias con otros países de la región.

Sería conveniente organizar subgrupos de países con problemas y necesidades comunes y analizar las experiencias de armonización dentro de cada subgrupo.

Para que la armonización tenga éxito es importante debatir los conceptos y las definiciones, realizar pruebas piloto y ejercicios de trabajo de campo, e intercambiar información constantemente entre los países interesados en el proyecto. También se apoyará la implantación de una clasificación armonizada para las variables que así lo requieran.

Al término de las actividades, el resultado del proyecto debe ser la definición de un conjunto de variables comunes, con conceptos y clasificaciones armonizados para la realización de la ronda de censos del 2010. Este objetivo se conseguirá mediante el intercambio de experiencias y metodologías entre los países y, en la medida de lo posible, de la planificación para establecer un banco de datos común.

## **7. Los censos de población, base para la creación de otros marcos muestrales o la realización de actividades conjuntas para censos económicos y agropecuarios**

Considerando la magnitud de los censos de población y vivienda, sus altos costos, la posibilidad de usar una cartografía común y otras tecnologías avanzadas para el procesamiento de datos, se considera que durante la ronda de censos del 2010 será posible organizar procedimientos comunes para levantamientos de propósitos múltiples. En esta línea, y aprovechando los recursos del Fondo Fiduciario, se sugiere realizar talleres y encuentros entre técnicos de los países y expertos de organismos internacionales de la CEPAL, la FAO y la División de Estadística de las Naciones Unidas con el fin de plantear un debate que permita realizar levantamientos de naturaleza múltiple en el futuro.

## **8. Capacitación del personal de los institutos nacionales de estadística para actividades censales**

En el marco de las actividades de capacitación de los estadísticos oficiales, con la participación de los institutos nacionales de estadística de la región, especialmente Argentina, Brasil, Chile y México, junto con el apoyo del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, se organizarán cursos de capacitación en las áreas de los censos que requieran capacitación

especializada, según se desprenda de la encuesta realizada a tal efecto en el marco de la Conferencia de Estadística de las Américas (CEA) y de la encuesta que llevó a cabo el CELADE durante el año 2003.

### **9. Empleo del sistema de información geográfica y uso de la cartografía digital y la información georreferenciada**

Durante estos años se ha producido un considerable avance en la aplicación de cartografía digital a los censos de población de la región. Argentina, Brasil, Chile y Paraguay, entre otros, han utilizado cartografía digital en los censos de la ronda del 2000. La experiencia y las aplicaciones que de ella se derivan deberían socializarse para ampliar su empleo al resto de los países de la región, con la meta de usar cartografía digital en todos los países durante la ronda de censos del 2010. Esto requerirá un amplio plan de capacitación a profesionales de los institutos así como, en algunos casos, dotación de equipamiento a algunos países para que puedan generar cartografía adecuada para los censos.

Asimismo, se deberá brindar capacitación en aplicaciones de cartografía digital que, junto con las bases de datos, permiten explicar la distribución espacial de fenómenos sociales, económicos y demográficos a partir de datos procedentes de los levantamientos censales. Los talleres sobre esta disciplina fomentarán el uso de la información censal en los países.

En la medida en que los países dispongan de una adecuada cartografía digital, será más fácil avanzar en la aplicación de métodos alternativos para los censos y en la actualización constante de marcos muestrales para encuestas continuas.

### **10. Mesas de debate sobre la aplicación y conveniencia de temas especiales**

De cara a la nueva ronda, es necesario reformular preguntas para adaptarlas a los cambios que han experimentado nuestras sociedades, es decir plantear un debate crítico sobre la validez, la vigencia y la pertinencia de las preguntas tradicionales de los censos. Asimismo, se deben señalar los nuevos fenómenos que requieren investigación y debatir la aplicación de cuestionarios cortos y largos, el muestreo en los censos y los recuentos de población a mitad de ciclo.

Asimismo, se deberá tratar el uso de nuevas tecnologías en los levantamientos de los censos, entre ellas los sistemas de posicionamiento global (GPS), computadores de bolsillo y minicomputadores, todas las cuales se están aplicando en la región en mayor o menor grado. La organización de talleres sobre estos temas, complementada con la correspondiente capacitación, será muy beneficiosa para los países de la región.

### **11. Contratación de servicios externos**

Desde la década de 1990 los institutos nacionales de estadística están en proceso de subcontratar varias actividades que normalmente se hacían en el organismo censal: impresión de cuestionarios, publicidad, distribución y acopio de cuestionarios y, últimamente, procesamiento de la información censal. La externalización de procesos ha avanzado en grados diferentes en cada país: algunos han tenido un gran éxito, otros no tanto y en ciertos casos ha habido fracasos. Destacan las experiencias de los países del Mercosur y Chile.

Por lo tanto, se hace necesario socializar las buenas y malas experiencias, analizarlas, debatirlas e iniciar un plan de capacitación que permita a los países gestionar con eficacia la participación del sector privado en los levantamientos censales. Esta capacitación es más pertinente en los países que realicen sus censos con apoyo financiero de bancos internacionales de desarrollo que, por su naturaleza, requiera licitaciones y contratos con empresas privadas.

## **12. Cooperación horizontal entre países**

Se sugiere utilizar los medios financieros del Fondo Fiduciario para crear, con la participación de los países, una base de datos de técnicos y profesionales de la región que facilite la asistencia técnica entre los Estados de la región.