



# Procedimiento Simplificado

A partir del: 26 de octubre de 2005

PR-2971

4 de octubre de 2005

Original: español

**Al:** Directorio Ejecutivo  
**Del:** Secretario  
**Asunto:** Colombia. Propuesta de préstamo para el programa Censo General 2005

**Información básica:**  
Prestatario ..... República de Colombia  
Monto ..... hasta US\$48.000.000  
Fuente ..... Facilidad Unimonetaria del Capital Ordinario

**Consultas a:** Señor Raimundo Arroio (extensión 2455)

**Observaciones:** Esta operación está incluida en la actualización de la estrategia de país, aprobada por el Directorio Ejecutivo el 22 de junio de 2005 (documento GN-2257-10), y su monto no supera el límite establecido para países del Grupo B.

**Referencias:** GN-1838-1(7/94), DR-398-5(5/03)

**Otra distribución:** Representante en Colombia

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO  
NO AUTORIZADO PARA USO PUBLICO

**COLOMBIA**

**PROGRAMA CENSO GENERAL 2005**

**(CO-L1008)**

**PROPUESTA DE PRÉSTAMO**

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Raimundo Arroio (RE3/SC3) Jefe; otros miembros: Verónica Adler (RE3/SC3); Alejandro Fros (COF/CCO); Amanda Glassman (RE3/SO3); José Antonio Mejía-Guerra (SDS/POV); Kevin McTigue (LEG/OPR); Leslie Stone (RE3/SO3), Ana Lucia Saettone (RE3/SC3) y Adriana Abreu-Combs (RE3/SC3), quienes asistieron en la producción del documento.

## ÍNDICE

### RESUMEN DEL PROYECTO

I.	MARCO DE REFERENCIA.....	1
A.	El sector .....	1
B.	La importancia de los censos.....	1
C.	Características básicas del Censo General 2005 de Colombia.....	3
D.	Estrategia del Banco con el país y el sector .....	4
E.	Estrategia del país en el sector .....	4
F.	Estrategia del programa.....	5
G.	Lecciones aprendidas.....	5
II.	EL PROGRAMA .....	6
A.	Objetivos .....	6
B.	Descripción y estructura del programa.....	7
1.	Componente 1: Actividades precensales.....	7
2.	Componente 2: Prueba piloto y operativo censal.....	12
3.	Componente 3: Actividades post censales .....	20
C.	Costo y financiamiento.....	20
III.	EJECUCIÓN DEL PROGRAMA .....	20
A.	Prestatario y Organismo Ejecutor.....	20
B.	Ejecución y administración del proyecto .....	21
C.	Reconocimiento de gastos .....	22
D.	Procedimientos operativos .....	23
E.	Adquisición de bienes y servicios .....	23
F.	Calendario de desembolsos .....	24
G.	Fondo rotatorio y revisión de desembolsos .....	24
H.	Supervisión, seguimiento y evaluación .....	24
IV.	VIABILIDAD Y RIESGOS.....	25
A.	Viabilidad institucional .....	25
B.	Viabilidad financiera y sustentabilidad .....	26
C.	Impacto ambiental y social.....	26
D.	Beneficios .....	26
E.	Resultados esperados.....	27
F.	Riesgos .....	27

### PROYECTO DE RESOLUCIÓN

### ANEXO I - MARCO LÓGICO

REFERENCIAS ELECTRÓNICAS	
Datos básicos socioeconómicos	<a href="#">Datos básicos socioeconómicos</a>
Cartera en ejecución y préstamos aprobados	<a href="#">Cartera en ejecución y Préstamos aprobados</a>
Programa tentativo de préstamos	<a href="#">Programa tentativo de préstamos</a>
Información disponible en archivos de RE3/SC3	<a href="#">Información disponible en archivos de RE3/SC3</a>
Plan de adquisiciones	<a href="#">Plan de adquisiciones</a>
Justificación de contratación directa	<a href="#">Justificación de contratación directa</a>
Justificación de contratación directa	<a href="#">Justificación de contratación directa</a>

## SIGLAS Y ABREVIATURAS

ACAC	Asociación Colombiana para el Avance de la Ciencia
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CC	Coordinador del Censo
CELADE	Centro Latinoamericano de Demografía
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CO	Capital Ordinario
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CTC	Comité Técnico Consultivo del Censo General 2005
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DMC	Dispositivos Móvil de Captura
ECAPs	Entidades de Capacitación
FONDANE	Fondo Rotatorio del DANE
FONADE	Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo
CC	Coordinador del Censo
GGC	Gerencia General del Censo
GPS	Global Positioning System (Sistema de Localización Global)
ICDE	Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales
ICDP	Infraestructura Colombiana de Datos Poblacionales
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
INCODER	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
LEA	Lugares Especiales de Alojamiento
LPI	Licitación Pública Internacional
MDE	Muestra de Establecimientos
MMH	Muestra Maestra de Hogares
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
POA	Plan Operativo Anual
PTI	Poverty Targeted Investment (Programas Focalizados en Reducción de Pobreza)
SEN	Sistema Estadístico Nacional
SCMC	Sistema de Control y Monitoreo Censal
UNFPA	United Nations Population Fund (Fondo de Población de Naciones Unidas)
UROS	Unidades Operativas Regionales
SEQ	Social Equity/Poverty Reduction (Equidad Social/Reducción de Pobreza)
TELECOM	Colombia Telecomunicaciones S.A.

**RESUMEN DEL PROYECTO**  
**COLOMBIA**  
**PROGRAMA CENSO GENERAL 2005**  
**(CO-L1008)**

<b>TÉRMINOS Y CONDICIONES FINANCIERAS<sup>1</sup></b>			
<b>Prestatario:</b> República de Colombia  <b>Organismo Ejecutor:</b> Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)		<b>Plazo de Amortización:</b>	25 años
		<b>Período de Gracia:</b>	3 años
		<b>Desembolso</b>	3 años
<b>Fuente</b>		<b>Tasa de Interés:</b>	Ajustable
<b>BID (OC)</b>	US\$48 millones (69.9%)	<b>Comisión de inspección y vigilancia:</b>	0,0%
<b>Local</b>	US\$20.7 millones (30,1%)		
<b>Total</b>	US\$68.7 millones (100%)	<b>Comisión de Crédito</b>	0,25%
		<b>Moneda:</b>	Dólares Estadounidenses de la Facilidad Unimonetaria
<b>ESQUEMA DEL PROYECTO</b>			
<p><b>Objetivo del proyecto:</b> El programa tiene como objetivo general apoyar al Gobierno de Colombia en la realización del Censo General 2005, de manera tal que su calidad en términos de eficiencia, cobertura, transparencia y oportunidad, cumpla con los estándares internacionales reconocidos, permitiendo disponer de información pertinente, precisa, oportuna, confiable e integrada sobre el volumen, ubicación, composición y principales características de la población, los hogares y las viviendas, así como los marcos censales básicos de los establecimientos económicos y las unidades productoras agropecuarias.</p> <p><b>Condiciones contractuales especiales:</b> Véase párrafo 3.3, 3.9.</p> <p>La contratación de un experto individual para apoyar al Coordinador del Censo en la implementación de las actividades previstas en el Programa y la presentación del Plan Operativo Anual (POA) definitivo del primer año.</p>			
<p><b>Excepciones a la política del Banco:</b> Se solicita un fondo rotatorio del 10%. Véase párrafo 3.12</p>			
<p><b>El proyecto es coherente con la Estrategia de país:</b> Si <input checked="" type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/></p>			
<p><b>El proyecto califica como:</b> SEQ <input type="checkbox"/> PTI <input type="checkbox"/> Sector <input type="checkbox"/> Geográfica <input type="checkbox"/> % de beneficiarios <input type="checkbox"/></p>			
<p><b>Adquisiciones:</b> Véase párrafo 3.10</p> <p>Las adquisiciones de bienes y servicios relacionados se llevarán delante de acuerdo a las nuevas políticas y procedimientos del Banco en la materia. Se utilizará Licitación Publica Internacional (LPI) para adquisiciones de bienes y servicios con costo superior a US\$250.000 y US\$350.000 para la contratación de consultorías.</p>			
<p><b>Revisión social y ambiental:</b> Véase párrafo 4.4</p>			
<p><b>Fecha verificación del CESI:</b> 22 de julio de 2005</p>			

---

<sup>1</sup> La Tasa de Interés, la Comisión de Crédito y la Comisión de Inspección y Vigilancia que se mencionan en este documento se establecen de acuerdo con el documento FN-568-3-Rev. y podrán ser modificadas por el Directorio Ejecutivo tomando en consideración los antecedentes existentes a la fecha, así como también la respectiva recomendación del Departamento de Finanzas. En ningún caso la Comisión de Crédito podrá exceder del 0,75%, ni la Comisión de Inspección y Vigilancia del 1%. En lo que respecta al cargo por Inspección y Vigilancia, en ningún caso podrá cobrarse en un semestre determinado más de lo que resulte de aplicar el 1% al monto del Financiamiento, dividido por el número de semestres comprendido en el plazo original de desembolsos.

## **I. MARCO DE REFERENCIA**

### **A. El sector**

- 1.1 Colombia tiene una larga y amplia experiencia en la realización de censos de población. Desde su creación, en 1953, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) es el organismo responsable de llevar a cabo los proyectos censales, de garantizar la producción, disponibilidad y calidad de la información estadística estratégica, y de evaluar la producción y difusión de información oficial básica, incluyendo la Síntesis de las Cuentas Nacionales. Cuenta en su haber la realización de los cuatro últimos censos de población y vivienda.
- 1.2 El DANE es, además, el encargado de regular la producción y difusión de las estadísticas oficiales estratégicas y establecer los mecanismos de coordinación e integración de los servicios estadísticos nacionales y territoriales de acuerdo con el principio de centralización normativa y descentralización administrativa.
- 1.3 El organismo tiene rango de ministerio, depende directamente de la Presidencia de la República, y cuenta con dos entidades adscriptas que son: el Fondo Rotatorio del DANE (FONDANE) y, desde 1999, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) quien es responsable de la Cartografía oficial del país.
- 1.4 La estructura del DANE está compuesta por un director, un subdirector técnico a cargo de cinco direcciones (geoestadística; censos y demografía; regulación y normalización; cuentas nacionales; y metodología y producción estadística), una secretaría general con dependencia del director y seis direcciones territoriales<sup>1</sup>. En la institución laboran cerca de 500 funcionarios, la mayoría de ellos con una larga experiencia en el sector y, en varios casos, directamente en la realización de censos nacionales. Para el programa del censo se han apropiado recursos extraordinarios que, en parte, serán cubiertos con éste financiamiento.

### **B. La importancia de los censos**

- 1.5 Un censo general que involucra el componente demográfico, de vivienda, de establecimientos económicos y unidades agropecuarias se define como el conjunto de las operaciones destinadas a recoger, recopilar, evaluar, analizar y publicar o divulgar datos demográficos, económicos y sociales relativos a los habitantes de un país así como los de sus viviendas y ocupantes, e información básica sobre los establecimientos económicos y las unidades agropecuarias.
- 1.6 La información del censo general es importante para diversos fines, entre otros: (i) caracterizar las condiciones socio económicas de la población e identificar a los grupos más vulnerables, de forma a obtener indicadores como el de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI); (ii) conocer las condiciones, tendencias,

---

<sup>1</sup> Barranquilla, Bogotá, Bucaramanga, Cali, Manizales y Medellín.



perspectivas, localización de la fuerza de trabajo; (iii) observar la dinámica de la población en cuanto a su composición por género y edad, etnia, distribución espacial y crecimiento; (iv) determinar el nivel de calidad de vida a partir del tamaño, disposición y espacios de la vivienda, relacionados con el número de personas; y (v) identificar los establecimientos económicos a nivel municipal, lo mismo que las unidades agropecuarias, como marco muestral para las investigaciones sectoriales. El censo brinda además información para el sector productivo, empresarial y agropecuario, la academia, los centros de investigación y las organizaciones cívicas y comunitarias.

- 1.7 En Colombia la base de información que sirve de insumo para la gestión pública data de 1993 en lo socio-demográfico, de 1990 en lo económico, y en lo relacionado con el sector agropecuario se remonta a 1970. Desde el último censo de población y vivienda, Colombia ha experimentado profundas transformaciones que han alterado en forma significativa la distribución de la población, de los establecimientos económicos y de las unidades de producción agropecuaria. La violencia armada, la difícil situación social y política, la fuerte recesión de la década pasada y la crisis de las economías regionales han presionando los procesos de urbanización y desplazamiento de la población, así como los éxodos internacionales. Esta movilidad y desplazamiento ha afectado a los entes territoriales incrementando o reduciendo los tamaños de su población, aspectos que no pueden ser considerados en los modelos de las proyecciones y no se dispone de un sistema que registre estos cambios en el periodo intercensal. Adicionalmente, desde 1993, se han creado y/o modificado al menos 65 municipios, proceso que ha afectado a más de 100 localidades del territorio nacional y que incide en la representación política de cuerpos colegiados, representantes a la cámara, diputados y concejales<sup>2</sup>. A su vez, los datos del censo impactan la categorización de los municipios, que en Colombia se realiza en función del número de habitantes, y por ende sobre las transferencias del gobierno nacional a los departamentos y municipios (Sistema General de Participaciones)<sup>3</sup>.
- 1.8 En referencia a la información económica, los marcos de unidades económicas se han venido complementando con información proveniente de registros administrativos pero dada la dinámica de la economía, no es posible garantizar la consistencia actual de dicho marco y, por lo tanto, tampoco de la información generada a partir del mismo. En respuesta a esta debilidad, el Censo General contempla el recuento de la totalidad de las unidades económicas, la ampliación de sus contenidos temáticos y la integración con las demás unidades de observación.
- 1.9 Finalmente, con respecto a las unidades agropecuarias, hace 35 años que no se ejecuta una investigación con el nivel de detalle y cobertura de un censo, reduciéndose así las posibilidades de medición y caracterización de esta actividad, lo cual ha tenido como consecuencia un desarrollo inadecuado del sistema

---

<sup>2</sup> Artículo 176 de la Constitución Nacional (“Habrá dos representantes a la Cámara por cada circunscripción territorial y uno más por cada 250 mil habitantes o fracción mayor de 125 mil....”).

<sup>3</sup> Ley 715 de 2001.

estadístico sectorial. Al igual que el caso de censo económico, las encuestas que se han venido realizando presentan limitaciones sobre todo cuando se necesita realizar estimaciones sobre pequeñas unidades administrativas, o tamaño de muestra para poblaciones pequeñas o altamente concentradas<sup>4</sup>. Para ello, se requiere adoptar un nuevo marco, construido a partir de los resultados del recuento de la totalidad de unidades agropecuarias, rurales, con uso agrícola, pecuario y forestal, asociadas a la vivienda.

### C. Características básicas del Censo General 2005 de Colombia

- 1.10 Con el Censo General 2005 Colombia está realizando un experimento novedoso, y no exento de riesgos, que contempla algunas modificaciones importantes con respecto a censos anteriores realizados en el país que se exponen en el cuadro siguiente:

**Cuadro I-1. Características Básicas del Censo  
Análisis Comparado**

	Metodología	
	Anterior	Nueva <sup>5</sup>
<b>Cobertura temática</b>	Población y vivienda	Población y vivienda. Información básica de establecimientos económico y unidades agropecuarias
<b>Cuestionario</b>	Único	Básico y Ampliado para población y vivienda. Específico para resto
<b>Período censal</b>	1 día	1 año (22 may 05 al 22 may 06)
<b>Recolección</b>	1 día (urbano); 60 (rural)	150 días (urbano y rural)
<b>Inmovilización</b>	Total; un día para áreas urbanas	Parcial por zona
<b>Material de captura</b>	Papel (fungible)	Dispositivo móvil (reutilizables)
<b>Recursos humanos</b>	1.5 millones (la mayoría estudiantes y profesores)	43 mil (Coordinadores, Supervisores y Encuestadores contratados)
<b>Oportunidad de resultados</b>	Una vez consolidados los datos	Días después de culminada la localidad censada

- 1.11 Esta nueva forma de realizar el censo, presenta ventajas importantes frente al método tradicional de recolección de datos. Destacan: (i) la economía nacional no se paraliza parcialmente el día del Censo; (ii) los errores que se advierten en un momento podrán corregirse en el siguiente; (iii) los recursos humanos son profesionales capacitados y remunerados y no voluntarios; (iv) involucra mucho menos gente por lo que se simplifica el proceso de gestión y capacitación de personal, y (v) la utilización de dispositivos móviles de captura transforma el gasto en una inversión, a diferencia del papel que es totalmente fungible. Por vez primera Colombia reemplaza la masiva utilización del papel por procesos de captura de información basado en dispositivos móviles, transmisión a través de

<sup>4</sup> Por ejemplo, a nivel de tipo de cultivos transitorios y actividades productivas de mayor concentración como el caso de la ganadería de confinamiento, porcicultura y acuicultura industrial.

<sup>5</sup> Para la realización del Censo General, el Poder Ejecutivo emitió el Decreto correspondiente en abril de 2005 en donde se determinan las características básicas del nuevo censo.

redes de datos y consolidación en bases de datos centralizadas, aplicando todos los esquemas de seguridad informática, reduciendo tiempos y costos y aumentando la eficiencia global del operativo censal. Este esquema simplificará la validación y procesamiento de datos utilizados y permitirá disponer de los resultados de la recolección unas semanas después de terminada la operación de campo.

- 1.12 Estas modificaciones crean también nuevos desafíos institucionales. En temas como los de muestreo con formulario ampliado y de utilizar encuestadores profesionales, existen experiencias exitosas en otros países del mundo. Sin embargo, algunos elementos como la combinación de tres actividades de recolección de datos, el alargamiento del periodo de recaudación de datos en áreas urbanas y el uso de nueva tecnología, implican un pilotaje cuidadoso cuyas lecciones aprendidas, a partir de la aplicación de un sistema de pruebas ¶2.16, fueron fundamentales para la planificación y puesta en marcha del operativo censal.

#### **D. Estrategia del Banco con el país y el sector**

- 1.13 La estrategia del Banco con Colombia (GN-2267-1) identifica tres objetivos principales: (i) sentar las bases para dinamizar y reactivar la economía, (ii) promover el desarrollo social y asegurar la protección de la población más vulnerable y (iii) mejorar la gobernabilidad del país y apoyar el proceso de modernización del Estado. El programa propuesto coadyuva al logro de los tres objetivos: la información del censo general es un elemento clave para el objetivo (i) en la medida en que permite, al sector público y privado, conocer no sólo las condiciones y requerimientos de la demanda por bienes y servicios, y realizar proyectos y planes de desarrollo nacional mejor dimensionados y direccionados, sino también los marcos censales básicos para el desarrollo de investigaciones a profundidad en temas económicos y agropecuarios; a su vez, también lo es para el objetivo (ii) ya que la información sobre personas, viviendas y hogares permite caracterizar las condiciones socio económicas de la población, identificar a los grupos más vulnerables, y obtener indicadores, como el de NBI, que son indispensables para una mejor focalización del gasto social en el territorio; finalmente el programa también apoya la gobernabilidad del país (objetivo (iii)) en la medida que la representatividad de algunos cargos electivos son proporcionales a la población de los municipios.
- 1.14 Asimismo, el Directorio ha recomendado en la Estrategia de Modernización del Estado (OP-1004) apoyar “el desarrollo de capacidades de recolección y análisis de información para la elaboración y evaluación de políticas” así como poner “en marcha instrumentos para la priorización de inversiones” y, para ambos, la información censal es fundamental.

#### **E. Estrategia del país en el sector**

- 1.15 El DANE ha venido adelantando desde 1997 las actividades preparatorias del XVII Censo Nacional de Población y VI de Vivienda (ahora Censo General 2005), con base en las recomendaciones y decisiones aprobadas por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), cuyo último documento recomendó

iniciar el operativo censal el 22 de mayo de 2005. Para ello, el DANE ha reformulado la estrategia del censo de forma tal que, sin afectar el logro de sus objetivos originales, ha introducido modificaciones a la metodología de recolección de la información que permiten ampliar el alcance del censo.

- 1.16 La estrategia seguida por el país fue asegurar, desde la etapa preparatoria, el cumplimiento de los estándares internacionales de calidad y, para ello, incorporó la sugerencia del Banco de iniciar el operativo censal con un piloto que permitió probar todos los instrumentos censales y hacer los ajustes correspondientes, antes de iniciar el empadronamiento definitivo.

## **F. Estrategia del programa**

- 1.17 A diferencia de gran parte de los programas financiados por el Banco en donde los proyectos se diseñan, se aprueban y luego se ejecutan, la demanda de Colombia al Banco para la financiación de este programa llegó cuando las tareas preparatorias del censo ya estaban siendo ejecutadas. Es por eso que la estrategia adoptada consistió en acompañar todo el proceso (preparación y ejecución concomitante) para lo cual se decidió: (i) apoyar integralmente al DANE, con la experiencia del equipo del Banco y la de expertos internacionales, garantizando así que todas las actividades precensales cumplieran con estándares internacionales; (ii) adaptarse a la decisión del gobierno de realizar todo el proceso censal entre mayo de 2005 y mayo de 2006, y dedicar una muy alta prioridad a la preparación de la operación con un mayor número de misiones, y con seguimiento oportuno y permanente de la Representación a los procesos licitatorios internacionales; (iii) preparar y aprobar, en un corto lapso, una Cooperación Técnica (ATNSC 9190-CO) cuyos fondos han estado financiando parte de las actividades preparatorias; (iv) garantizar y coordinar el acompañamiento permanente a todo el proceso censal de reconocidas instituciones internacionales, como el Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE) y el Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA), con el objeto de contar con su asistencia técnica y acuerdo; y (v) realizar misiones conjuntas con estas instituciones, incluyendo Ayudas Memoria comunes, con el fin de garantizar posiciones de consenso frente al DANE.

## **G. Lecciones aprendidas**

- 1.18 El Banco ha acumulado una considerable experiencia en programas de fortalecimiento de sistemas estadísticos y en el apoyo a la preparación y ejecución de procesos censales<sup>6</sup>. Esta operación recoge dicha experiencia y las lecciones aprendidas, en el sentido que los procesos censales deben involucrar: (i) aspectos conceptuales en su diseño y definición de los temas a investigar; (ii) aspectos operativos, que tienen que ver con la gestión censal en todas sus etapas; y

---

<sup>6</sup> El Banco ha financiado proyectos para apoyar Censos de población y vivienda y/o fortalecimiento del sistema estadístico nacional en: Bolivia (1046/SF-BO) y Ecuador (1296/OC-EC) en 2000; Honduras (HO-0206) en 2001; Paraguay (1301/OC-PR), Surinam (1446/OC-SU) y Guatemala (GU-0170) en 2002; y Nicaragua (1535/SF-NI) en 2004.

(iii) aspectos tecnológicos, generalmente vinculados a la informática, cartografía digital, procesamiento y difusión por medios electrónicos. Además de considerar estos tres aspectos, la operación también incorporó las últimas lecciones que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) recopiló a partir de los censos del 2000<sup>7</sup>, tales como: las ventajas de los censos *de jure* versus los *de facto*<sup>8</sup>; distinguir “hogar” y “vivienda”<sup>9</sup>; la movilidad de la población tanto interna como internacional; datos sobre pertenencia étnica considerando cultura, pueblo o rasgos físicos; datos sobre mortalidad, fecundidad y discapacidad; e implementación de un sistema de seguimiento y monitoreo de la gestión y ejecución para garantizar la calidad del censo.

- 1.19 El Banco ha acompañado al país durante las distintas etapas de definición del proceso censal, desde agosto de 2004 lo que permitió: (i) plantear a las autoridades locales la importancia de realizar un censo piloto que permitiera probar todos los instrumentos y logística a ser aplicados en función de la nueva metodología adoptada; (ii) revitalizar y dar un rol más protagónico al Comité Técnico Consultivo mejorando el diálogo entre este y las autoridades del DANE; (iii) reducir el tiempo de empadronamiento de un año a 4 meses mitigando los efectos de las migraciones en los resultados censales; y (iv) coordinar la cooperación internacional de entidades especializadas en temas de población tales como CELADE y UNFPA. Finalmente, la exitosa aplicación de estas nuevas metodologías/tecnologías permitiría, en su caso, que el Banco promueva su aplicación en otros países que solicitaran su asistencia técnica en la materia.

## II. EL PROGRAMA

### A. Objetivos

- 2.1 El programa tiene como objetivo general apoyar al Gobierno de Colombia en la realización del Censo General 2005, de manera tal que su calidad en términos de eficiencia, cobertura, transparencia y oportunidad, cumpla con los estándares internacionales, permitiendo disponer de información pertinente, oportuna, confiable e integrada sobre el volumen, ubicación, composición y principales características de la población, los hogares y las viviendas, así como los marcos censales básicos de los establecimientos económicos y las unidades productoras agropecuarias.
- 2.2 Los objetivos específicos del programa son: (i) facilitar una adecuada y oportuna preparación de las tareas precensales; (ii) promover la calidad de recolección de la

---

<sup>7</sup> CEPAL, Naciones Unidas, América Latina: aspectos conceptuales de los censos del 2000 (LC/L.1204-P).

<sup>8</sup> De jure censa a las personas en su lugar de residencia habitual y de facto las censa en el lugar que se encuentren en el momento del censo.

<sup>9</sup> “Hogar” se refiere a las unidades de consumo dentro de la vivienda, es decir, aquellas que comparten un presupuesto para la alimentación; y “Vivienda” es la unidad física delimitada por paredes y techos que tiene entrada independiente.

información censal en el ámbito urbano y rural; y (iii) lograr una amplia validación, difusión y utilización de la información censal y generar información de base para la realización de otros censos o encuestas específicas.

## **B. Descripción y estructura del programa**

- 2.3 El programa está organizado en tres componentes: (i) actividades precensales; (ii) prueba piloto y operativo censal; y (iii) actividades postcensales.

### **1. Componente 1: Actividades precensales (US\$7,8 millones)**

- 2.4 Como parte de las tareas preparatorias el gobierno nacional a través del DANE llevó adelante las tareas vinculadas con el diseño censal, la adecuación del marco jurídico para la realización del operativo, la conformación de los equipos de trabajo, la actualización parcial de la cartografía, la formulación de los cuestionarios censales y la conformación de alianzas con universidades y organismos internacionales. El programa reconocerá parte de los gastos ya realizados para estos fines y considerará como parte del financiamiento o de la contrapartida las actividades que se mencionan a seguir (ver 3.8), relacionadas con la preparación y el diseño del operativo censal.
- 2.5 **Diseño censal:** se contrataron servicios de consultoría que permitieron concluir el diseño metodológico y conceptual así como realizar las pruebas de validación para realizar a posteriori el operativo censal. Además, se licitó la adquisición de equipos para las pruebas y la readecuación de algunos espacios físicos del DANE relacionados con el censo.
- 2.6 **Conformación de conglomerados:** constituyó uno de los aspectos metodológicos de mayor importancia para el desarrollo adecuado del Censo<sup>10</sup>. Su correcto diseño permitió minimizar los sesgos atribuibles a factores vinculados con la dinámica de la población residente en cada una de las unidades geopolíticas.

---

<sup>10</sup> El Banco acompañó al país en este proceso mediante asistencia técnica del Fondo de Población de Naciones Unidas.

2.7 En base a información sobre evolución de la población, estadísticas de nacimientos y defunciones, proyecciones de población municipales, matrícula primaria y secundaria, desplazamiento, cantidad de electores y valor de ingresos tributarios municipales, se determinaron seis conglomerados de municipios con base en su dinámica poblacional (expulsores o receptores de población) y un área en donde el censo se realizará por ruta. Como cada conglomerado tiene un período censal diferente, se hará una restitución a un único momento censal para lo cual se ha elaborado una metodología específica que ha sido también revisada por Naciones Unidas, CELADE y el equipo del Banco.

**Cuadro II-1. Categorización de Municipios para el Relevamiento Censal**

Grupo	Dinámica	% Población	Municipios
C5	Especial	18	25
C4	Alta	21	38
C3	Media - Alta	21	116
C2	Media	17	259
C1A	Baja	13	402
C1	Baja - Baja	6	181
Rutas		4	98
Total		100	1119

**Nota:** C5 es Bogotá y área de influencia, C4 son la principales áreas metropolitanas y C3 son ciudades intermedias

2.8 **Cuestionarios.** Dentro del proceso de recolección de la información, se generaron tres cuestionarios integrados cuyo contenido se ha organizado en función de la persona responsable de su diligenciamiento: (i) *Entorno Urbanístico*, diligenciado por el supervisor de campo mediante observación al nivel de manzana con el que se busca hacer un reconocimiento del entorno urbanístico predominante, con base en criterios de hábitat, fundamentalmente físicos; (ii) *Unidades Censales* bajo responsabilidad del entrevistador a partir de la información reportada directamente por el informante idóneo de tales unidades. Se divide en los módulos de: viviendas, hogares, personas, unidades económicas y unidades agropecuarias; y (iii) *Lugares Especiales de Alojamiento (LEA)*, como guarniciones militares y centros penitenciarios, es diligenciado por personal residente, capacitado para este fin por el coordinador municipal. La aplicación de los cuestionarios se ejecuta con dos alcances, además del entorno urbanístico: (i) Enumeración universal utilizando un conjunto de preguntas básicas, que se aplican a todo el universo de viviendas, hogares y personas, tanto en la cabecera municipal, como en el área rural de cada uno de los municipios colombianos; y (ii) Enumeración parcial<sup>11</sup>, utilizando un conjunto de preguntas estructuradas, adicionales a las básicas, aplicadas a una muestra probabilística cocensal de hogares, que es representativa de cada uno de los municipios medianos y grandes<sup>12</sup>, y a los hogares censados de municipios muy pequeños, así como en resguardos indígenas y territorios

<sup>11</sup> El cuestionario correspondiente a esta enumeración (ampliado) fue exhaustivamente discutido con expertos de UNFPA y del CELADE, con el equipo del Banco y el Comité Técnico Consultivo (CTC), además de distintas organizaciones representantes de grupos étnicos y otras de la sociedad civil. Gran parte de las observaciones hechas fueron incorporadas a las últimas versiones de estos cuestionarios.

<sup>12</sup> Cabecera, resto y, en algunas ciudades, a nivel de localidad.

colectivos de comunidades negras de forma a detectar NBI y otras variables relacionadas con las condiciones de vida.

- 2.9 De acuerdo con la normatividad vigente en Colombia, es obligación del DANE certificar la población según los diferentes grupos étnicos<sup>13</sup> legalmente constituidos y para ello se conformó al interior de la Dirección de Censos y Demografía un grupo especializado de profesionales dedicados exclusivamente a esta temática y cuya principal función ha sido la de interactuar con todas las organizaciones indígenas, afrocolombiana, raizales y Rom para lograr la generación de información estratégica y estadística fundamental para la formulación de políticas públicas. En este mismo sentido, y para promover la participación de estas comunidades en la conceptualización de las categorías censales referentes al módulo de pertenencia étnica, se realizó el año pasado en Bogotá el “Taller de Evaluación de la Pregunta de Autoreconocimiento Étnico”, en que participaron activamente organizaciones sociales indígenas, afrocolombianas, raizales y gitanas.<sup>14</sup> A partir de los insumos logrados con las conclusiones se hicieron pruebas piloto en el marco de encuestas especializadas como la Encuesta de Calidad de Vida y la Encuesta Continua de Hogares del segundo trimestre de 2004. Con este esquema se ha consolidado un plan de trabajo de participación étnica, a través de las Mesas Nacionales, Regionales y locales, como estrategia vinculante al proceso censal. Es en estos espacios donde se generan las dinámicas y metodología de participación en el componente de sensibilización, gestión de personal, operativo y explotación de los resultados en los estudios postcensales.
- 2.10 **Cartografía.** La base cartográfica digital actualizada es una herramienta primordial para asignar eficientemente las áreas de recolección censal, minimizar la omisión o duplicidad de información durante el operativo censal, tener un control de la cobertura geográfica en cada uno de los municipios y presentar los resultados del Censo. Igualmente la generación de esta información permite al DANE contar con una base cartográfica básica para la actualización del Marco Geoestadístico Nacional, plataforma primordial en el establecimiento de los marcos de área utilizados para la selección de las muestras de las investigaciones que realiza continuamente. Para ello, el DANE y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) establecieron un convenio de cooperación técnica que permitió proporcionar al Censo General 2005 la cartografía necesaria.
- 2.11 Se contrataron servicios con el IGAC y se adquirieron equipos que permitieron avanzar en la actualización en campo, digitalización de información cartográfica, estructuración y generación de los diferentes productos cartográficos requeridos

---

<sup>13</sup> La legislación colombiana reconoce a los Pueblos Indígenas, la población Afrocolombiana o Afrodescendiente, los Raizales de San Andrés y Providencia y al Pueblo Rom o Gitano.

<sup>14</sup> Movimiento Nacional Cimarron, Sociedad Caboverdiana, Proceso Organizativo del Pueblo Rom, Organización de Pueblos Indígenas de la Amazonia Colombiana, Organización Nacional de Indígenas de Colombia, entre otras organizaciones.



por el censo<sup>15</sup> de acuerdo al cronograma definido para la recolección de datos, que contempla una programación por fases y zonas geográficas del país; lo que facilitó igualmente la elaboración de los productos cartográficos de acuerdo a estos mismos tiempos.

- 2.12 **Gestión de Personal.** El Censo General 2005 requiere contratar más de 43 mil personas idóneas y capacitadas para la ejecución del operativo censal. Para ello el DANE conformó un sistema de gestión de personal en tres etapas: (i) **convocatoria**: se irán realizando llamados a través de medios masivos de comunicación para que las personas interesadas puedan inscribirse con el fin de participar en la capacitación del operativo censal. Esta divulgación se realiza teniendo en cuenta los distintos perfiles requeridos, funciones, y fechas para inscripción por zona; (ii) **capacitación**: a aquellos inscritos que cumplan con los requisitos establecidos y resultan preseleccionados se les brinda un curso de capacitación específico, diseñado por el DANE en colaboración con entidades de capacitación (ECAPs). Estas ECAPs dictan los cursos en distintos lugares del país<sup>16</sup>. La capacitación otorga una certificación académica que permite a la persona acceder, posteriormente, a empleos vinculados con procesos de recolección de información estadística; (iii) **vinculación**: una vez finalizada la capacitación las ECAPS, con supervisión del DANE, realizan pruebas escritas para la selección definitiva del personal, preferiblemente residentes del municipio en el que realizarán el trabajo de campo. Por el trabajo de campo, se recibe una bonificación monetaria que no constituye relación laboral alguna con el DANE.
- 2.13 Para las zonas habitadas por grupos étnicos, el DANE ha previsto que los encuestadores sean personas del lugar. Para ello el sistema de capacitación selecciona recursos humanos que demuestren pertenencia a grupos étnicos de la zona a encuestar, o que no perteneciendo a la etnia demuestren tener un gran entendimiento de las condiciones y características generales de la población objetivo. Una vez seleccionadas y capacitadas estas personas, se dedicarán a capacitar a miembros de las distintas comunidades en las tareas de recolección y coordinación, para luego seleccionar a los más idóneos para llevar adelante el censo.
- 2.14 **Sensibilización.** Una parte importante del éxito del operativo censal se relaciona con la preparación y motivación de la población en las acciones y actividades del censo. También es importante la colaboración de la población con el fin de garantizar la seguridad del personal del DANE y los entrevistadores en el desarrollo del operativo. Con este objetivo, diseñó un plan de sensibilización dirigido a cuatro grupos de población objetivo diferentes:

---

<sup>15</sup> Los productos cartográficos generados para el Censo General fueron: Mapa de contexto urbano, Mapa general de contexto urbano, Mapa por localidades o comunas (cat. Especial i, ii y iii), Mapa municipal con información del marco geoestadístico rural, Mapa municipal con información del marco geoestadístico rural por barrido, Mapa general de contexto rural por barrido, Mapa de área geográfica rural por barrido, Mapa general de contexto rural por rutas, Mapa de ruta.

<sup>16</sup> El cronograma de capacitación está coordinado con el cronograma de recolección censal.

- a. **Población en general**, la cual comprende: (i) *Campaña de relaciones públicas*, dirigida a líderes de opinión, organizaciones colaboradoras y facilitadores del Censo; (ii) *Lanzamiento del Censo*, dirigido especialmente a líderes de opinión, medios de comunicación, alcaldes y entidades gubernamentales; (iii) *Campaña de free press*, que consiste en la sensibilización de la opinión pública para el Censo, con el apoyo gratuito de los medios por tratarse de un tema de interés público nacional; (iv) *Campaña publicitaria* dividida en dos etapas: (1) campaña de expectativa cuyos objetivos son la sensibilización de la población y suministro de información sobre la metodología del Censo y las fechas en que se realizará en ciudades principales iniciales, y (2) campaña de mantenimiento, con la cual se irá informando sobre nuevas ciudades principales por censar; así mismo, divulgar mecanismos de contacto del Censo (*call center*, página web, líneas de atención al ciudadano) y los primeros resultados, motivando así a quienes no han sido censados y manteniendo el interés de la ciudadanía.
- b. **Organizaciones comunitarias** (redes de control social, juntas de acción comunal, organizaciones campesinas, organizaciones cívicas, grupos juveniles, religiosos): incluye la realización de talleres de sensibilización, reuniones informativas y foros. Todo ello con el objeto de generar espacios para apropiación al proyecto, informar sobre la importancia del censo para analizar la problemática local y atacar algunos de estos problemas.
- c. **Autoridades municipales**: mediante una notificación informando la fecha prevista de realización del censo en su territorio, la importancia del censo y las posibles formas de colaboración. Se solicita además la designación de un delegado y se resalta la importancia de conformar una Junta Municipal del Censo que actuará como veedora del proceso. Se ha preparado además una guía de sensibilización para las Juntas y un portafolio de los posibles productos obtenibles del censo para las alcaldías municipales.
- d. **Grupos étnicos**: el propósito es vincular a la población étnica para que sean actores participantes y coadyuvantes en las fases de campo del proyecto, para garantizar legitimidad en los resultados obtenidos. La estrategia busca llegar a las comunidades y sus representantes más próximos quienes son los gobernadores de los resguardos indígenas, las autoridades tradicionales y los representantes legales, a través del establecimiento de mesas regionales, para luego realizar seminarios y talleres de presentación del censo y de su importancia. Se utilizará una metodología de autoregistro y se rubricarán actas de intención para establecer las formas de cooperación, verificación y acompañamiento de la actividad, por parte de las autoridades legales y tradicionales de los grupos étnicos, en sus respectivas áreas de influencia y gobierno. A la fecha se han realizado reuniones de socialización del proyecto con las organizaciones indígenas y afro colombianas del nivel nacional y regional para establecer su función como acompañantes del proceso y

cooperantes para las convocatorias de los talleres regionales<sup>17</sup>. Los principales productos obtenidos son la aplicación de formularios de autoregistro, validación de las rutas de acceso, tiempos, costos, medios de transporte, personal étnico apto para la aplicación de los instrumentos censales en campo, y el compromiso de cooperación, acompañamiento y veeduría con los actores sociales étnicos<sup>18</sup>. Para ello, se ha logrado la firma de 45 “Acuerdos de Intención” con las organizaciones y autoridades tradicionales indígenas, que representan un 75% del consolidado total de la población indígena nacional. Es importante subrayar que con estos Acuerdos, se cumplen con los cometidos del Censo en cuanto a la protección del proyecto, la facilitación de las condiciones necesarias en cuanto a difusión, convocatoria, veeduría y el compromiso de que se implemente con todas las garantías en cuanto a la fidelidad de la información suministrada como a la total confidencialidad, seguridad y participación cívica de todas las comunidades con este proyecto de relevancia social.

- 2.15 Con los recursos del programa, se reconocerá el financiamiento de las actividades precensales relacionadas con el diseño conceptual y metodológico, el diseño e impresión de formularios, el diseño de la estrategia de selección y capacitación del personal y la contratación de consultores y de una firma especializada en comunicación y sensibilización que realizó el diseño de toda la campaña para su implementación posterior.

## **2. Componente 2: Prueba piloto y operativo censal (US\$54,4 millones)**

### **a) Sistema de pruebas y prueba piloto**

- 2.16 En consideración a la complejidad de la estructura del Censo General, fue necesario disponer de mecanismos que garantizaran que todos los instrumentos y procedimientos formulados para ejecutar cada uno de los componentes del Censo funcionaran en las condiciones y calidades requeridas. Para ello se diseñó e implantó un sistema general de pruebas considerando: (i) **Pruebas de escritorio** que verificaron el diseño, construcción, integridad, cumplimiento de requerimientos establecidos, a partir de la aplicación de pruebas lógicas o conceptuales de manera metódica; (ii) **Pruebas de simulación** en que se hicieron representaciones o simulaciones lo más parecidas posibles a situaciones reales de campo; (iii) **Pruebas de campo** que constituyeron en ensayos, con población real, pero sin llegar a la integralidad de un operativo censal propiamente dicho; y (iv) **Prueba piloto** que son pruebas similares a las del operativo real pero con poblaciones en número y complejidad bajos.

---

<sup>17</sup> Este proceso fue articulado con el Ministerio del Interior, Defensoría del Pueblo, Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER), Ministerio de Educación, así como con alcaldes y gobernadores de departamentos y municipios con importante población étnica.

<sup>18</sup> Organizaciones nacionales, regionales, locales, autoridades tradicionales, gobernadores de resguardos, representantes legales de las comunidades.

- 2.17 Dadas las características metodológicas, conceptuales y técnicas mencionadas en el Marco de Referencia se realizó una prueba piloto, entre el 22 de mayo y el 7 de junio, con el objeto de probar todos los instrumentos a ser utilizados<sup>19</sup>. Esta prueba, denominada Fase 0, permitió complementar las pruebas parciales previas, mencionadas anteriormente, y cubrió 6 municipios de 6 diferentes departamentos (Oiba-Santander, Jericó-Antioquia, Buenos Aires-Cauca, Viterbo-Caldas, Chocontá-Cundinamarca, y Piojó-Atlántico), con un total de 73.248 habitantes, 20.208 viviendas y 18.366 hogares, lo que representó una muestra amplia, y diversificada.<sup>20</sup>
- 2.18 Dicha muestra fue seleccionada con los siguientes criterios: (i) un municipio por dirección territorial; (ii) que no fuera un centroe<sup>21</sup> dentro de los conglomerados existentes; (iii) que contara con la cartografía adecuada para la recolección; (iv) que dispusiera por lo menos de un municipio con un resguardo indígena en el área rural; y (v) que tuviera características diferentes en cuanto a clima, extensión, relieve, número de centros poblados, entre otros aspectos.
- 2.19 Entre otros hallazgos la prueba demostró: (i) una caída en los rendimientos proyectados, equivalente a un diez por ciento, en las cabeceras municipales; (ii) la necesidad de implementar correctivos a la última versión del software de consolidación de la base de datos censales, que fue el mayor inconveniente de la prueba; (iii) que no es recomendable el uso de DMC en algunas áreas rurales, en particular donde existen asentamientos indígenas, por razones de clima, configuración geográfica, extensión territorial y dificultad de accesos. En el siguiente cuadro se presentan los principales resultados de la prueba piloto, las falencias detectadas y los ajustes implementados o a implementar en las siguientes fases:

**Cuadro II-2. RESULTADOS PRUEBA PILOTO**

RESULTADOS	AJUSTES
Diseño Conceptual	
El cuestionario funcionó en general correctamente pero se detectaron dificultades de comprensión en algunas preguntas. Se evidenció la necesidad de ajustar algunas preguntas y de mejorar la capacitación del entrevistador.	Se rephraseó algunas preguntas que resultaron poco claras de forma a facilitar su comprensión por el entrevistado y agilizar el proceso de empadronamiento. Se revisó, conjuntamente con el equipo BID y UNFPA, los cuestionarios básico y ampliado y se hicieron ajustes. Se implementó un sistema de control en la captura de datos en terreno con los dispositivos móviles y el monitoreo de los mismos en los centros de acopio, hasta su envío al DANE Central. Controles Requeridos (cobertura, toma de backup, sincronización, verificación de calidad y

<sup>19</sup> Cuestionarios (básico y ampliado) para las diferentes actividades (población, vivienda, agropecuario, económico); utilización de los equipos portátiles y de los formatos impresos; tiempos de recolección; respuesta de la población al proceso de sensibilización; logística de campo; capacitación de todo el personal; procesamiento y validación de la información, entre otros.

<sup>20</sup> Estos resultados serán confirmados en la encuesta de cobertura que se realizará en los seis municipios.

<sup>21</sup> Municipio aglutinador de un conjunto de municipios que se ubican en su entorno espacial.

RESULTADOS	AJUSTES
	transmisión de información al DANE).
<b>Cartografía</b>	
Necesidad de realizar una capacitación más intensiva en el tema cartográfico, complementándola con pruebas de campo, para adquirir destrezas en el manejo de la cartografía y la georeferenciación.	Se consolidó una presentación más didáctica, enfocada a la interpretación y manejo de cada uno de los productos cartográficos generados para el censo general 2005.
Un 30% de la cartografía utilizada presentó algún grado de desactualización en relación a las vías en el área rural y novedades cartográficas de manzanas en la parte urbana. La cartografía análoga en algunos casos no está actualizada, en el área rural, en relación a las vías, situación que se presenta debido a la misma dinámica local.	Se realizaron trabajos previos por parte de los coordinadores operativos municipales, quienes recopilaron información complementaria para la cartografía del censo, donde se identifican la concentración de viviendas, las nuevas vías de acceso y los cambios o nuevos nombres de sitios.
La lectura de la cartografía, en campo, se dificultó debido a la diferenciación de las líneas que representan las vías.	Se ajustaron las convenciones reduciendo de 7 a 2 los tipos de vías, de tal manera que se facilite la lectura de los mapas, para la labor de georeferenciación, por parte de los encuestadores, supervisores y coordinadores de campo.
<b>Sensibilización</b>	
El apoyo de las autoridades municipales y organizaciones comunitarias otorgó un resultado positivo pero en casos puntuales, algunas personas participan en las distintas reuniones preparatorias, pero no implementan los compromisos adquiridos.	Se intensificaron y mejoraron la acciones de promoción junto a las autoridades locales, haciendo énfasis en los beneficios que para la planeación y el desarrollo de los municipios representa. Se requiere hacer seguimiento al cumplimiento de los compromisos adquiridos y fortalecer el trabajo con las comunidades.
Algunos empresarios no autorizaron a sus funcionarios a faltar al trabajo el día de la citación.	Se reforzó la sensibilización e información, con estrategias de comunicación en medios masivos y piezas publicitarias atractivas. Se puso mayor atención en los gremios y otras instancias, y en insistir en el respaldo legal del proceso.
El presupuesto asignado resulta insuficiente para cubrir los costos que demanda la utilización de medios masivos de comunicación.	Se adelantaron gestiones para la consecución de recursos adicionales y patrocinios a través del Mercadeo Social.
En algunos casos, no se informó debidamente sobre el alcance del Censo. Algunas personas de los municipios censados al intercambiar información con familiares o amigos se sorprenden porque a algunos se les hicieron pocas preguntas y a otros muchas.	Se puso más énfasis en informar que se está utilizando un cuestionario básico para el Censo y uno ampliado para la muestra cocensal.
Se ha informado a la población sobre la inmovilización parcial que implica el proceso censal. La estrategia utilizada para la inmovilización parcial de la población, operó en un 80%.	Se insistió en la obligatoriedad de rendir información, en el respaldo legal del proceso y en los beneficios para la comunidad. En algunos casos se apoyará en la Autoridad de Policía, como apoyo a la inmovilización.
<b>Gestión de Personal</b>	
Funcionó transparentemente el esquema de convocatoria y selección de personal a través de 5 ECAPs. Se vincularon 250 personas en el tiempo y forma.	Se decidió ampliar la participación de la población manteniendo el criterio de que los participantes pertenezcan al municipio.
La capacitación en cascada mostró aspectos positivos aun que, en casos puntuales se detectaron algunos problemas conceptuales, así como en el uso y manejo de la cartografía en general tanto por	Las mejoras introducidas se centraron en tres aspectos básicos: (i) la generación de un conjunto de herramientas pedagógicas que contienen clara y detalladamente la información sobre los conceptos

RESULTADOS	AJUSTES
entrevistadores como por supervisores. Se identificó, en el manejo del Dispositivo Móvil de Captura (DMC), una rápida curva de aprendizaje por parte de los entrevistadores pero hubo debilidad para solucionar problemas técnicos que pueden ser resueltos fácilmente por ellos mismos.	censales; (ii) instrucciones para el manejo del DMC con ejemplos gráficos que indican la forma de acceder y capturar la información en el aplicativo o software, y (iii) una presentación más didáctica, enfocada a la interpretación y manejo de cada uno de los productos cartográficos. Igualmente se reforzará la capacitación en técnicas de entrevista.
<b>Ingeniería de Software y Tecnología</b>	
Se contó con una versión estabilizada del cuestionario de unidades censales pero falta mejorar validaciones y garantizar flujos al iniciar nuevas unidades censales.	Se garantizará el control a través de la prueba técnica ya que para la nueva licitación esta fue una condición de evaluación. Se hará énfasis en el soporte técnico durante el desarrollo del operativo
Al inicio del operativo, se presentaron algunos inconvenientes con los procesos de sincronización y transmisión de la información censal, situación que se fue superando con el avance del operativo una vez que se estabilizó la aplicación.	Se exigió al proveedor nacional la instalación con suficiente antelación al inicio del operativo. Se implementarán planes de contingencia para la sincronización y transmisión de datos en los municipios que no cuenten con la infraestructura.
<b>Distribución de materiales</b>	
En general, cumplió con los requerimientos de tiempo y calidad esperados. Sin embargo se evidenció faltantes de materiales, particularmente en notificaciones y autoadhesivos de censado y certificaciones censales. La calidad del adhesivo debe ser mejorada.	Con el fin de mejorar la llegada a tiempo del material, se contrató una empresa con experiencia en logística para la distribución del material hasta el municipio. Se mejoró la calidad del adhesivo.
<b>Operativo de Recolección</b>	
No se lograron las cargas de trabajo proyectadas por cada entrevistador Los empadronadores realizaron de 6 a 18 entrevistas por día en 5 minutos promedio por persona. El rendimiento promedio con formularios ampliados fue de 10 por día.	Ajuste de los rendimientos por encuestador con disminución de las cargas de trabajo. Se fortaleció la parte de pruebas prácticas en la capacitación de forma a mejorar el tiempo promedio de empadronamiento, particularmente para el cuestionario ampliado.
En áreas rurales se dificultó la ubicación individual de entrevistadores, el acompañamiento de una encuesta por entrevistador y las reentrevistas.	Fortalecimiento de los medios de comunicación y dispositivos móviles necesarios para asegurar la interlocución permanente y el conocimiento continuo del estado de avance del operativo. Extensión de la figura de coordinador de campo rural a todos los municipios del país. Seguimiento diario y en línea a todas las actividades censales; con base en el funcionamiento de los módulos del sistema de monitoreo y control censal.

2.20 Luego de evaluar los resultados de esta prueba, se decidió verificar en campo las mejoras y ajustes implementados a cada uno de los instrumentos y para ello, entre el 1° y el 23 de agosto, se hizo el levantamiento en otros seis municipios, seleccionados con los mismos criterios de la prueba piloto. Lo anterior permitirá iniciar el operativo masivo, durante el mes de octubre, con una sólida experiencia de campo, reduciendo así los riesgos inherentes al mismo.

## b) Operativo censal

2.21 Lo anterior permitió definir las siguientes estrategias para el operativo:

- a. Se conserva el modelo de control a la movilidad entre poblaciones, teniendo en cuenta: i) que en el 2005 la recolección se realizará en las ciudades grandes (conglomerados 4-5) e intermedias (conglomerado 3) y simultáneamente en todos los municipios pequeños en población (conglomerado 1) que estén cerca a ellas, que, sumados todos, representan el 79% de la población. Estos municipios seleccionados conforman los principales corredores de comunicación entre ciudades capitales de alta y media movilidad, en sentido norte-sur y este-oeste; y, ii) en el 2006 se continúa con municipios pequeños (conglomerados 1, 2) alejados de los centroides y algunos municipios con su área de influencia, que por su ubicación geográfica tienen una dinámica propia de movilidad sólo al interior de su subregión;
- b. Se introducen mejoras en los procedimientos del operativo censal: menor número de ciclos de capacitación, disminución en la distribución de equipos, adición de un coordinador de campo rural donde no estaba previsto;
- c. Lo mismo en el modelo de capacitación, de sensibilización (especialmente el de la inmovilización de la población a censar), de soporte técnico y el de seguridad de los equipos para potenciar los factores de rendimiento<sup>22</sup>;
- d. Se ponen en pleno funcionamiento las cuatro nuevas gerencias territoriales del DANE, ubicadas en áreas geográficas con importante densidad poblacional, pero que no cuentan con oficina de la institución<sup>23</sup> y las 106 UROs<sup>24</sup> con funciones más precisas.

2.22 Tanto el Censo Urbano<sup>25</sup> como el Rural<sup>26</sup>, dispondrán de recolección **por barrido**, mediante entrevista directa a un informador idóneo de cada una de las unidades de observación, realizada por un entrevistador residente en el municipio, debidamente capacitado. Como complemento al censo rural por barrido, se

---

<sup>22</sup> En el área urbana, de 18 encuestas diarias para los municipios de categoría especial a 7 (grandes y medianas ciudades), 10 para el 100% de los municipios donde se aplica formulario ampliado, y 11 para aquellos donde la aplicación del formulario ampliado no es al 100% de la población. En el área rural los rendimientos son de 6 encuestas para los municipios por rutas y 7 en el resto de municipios.

<sup>23</sup> Santa Marta (costa Atlántica); Bogotá (apoyo al DANE central); Villavicencio (región del Orinoquía); y Neiva (región centro oriental).

<sup>24</sup> **Unidades Operativas Regionales:** son agrupaciones de municipios contiguos con facilidades de acceso entre sí. Cada URO tiene un máximo de 15 municipios e incluye aproximadamente 500 mil habitantes.

<sup>25</sup> **Censo Urbano**, corresponde al levantamiento de la información en las cabeceras municipales: Población estimada en cabeceras municipales a junio 30 de 2005: 33.464.182 personas; Hogares estimados en cabeceras municipales: 8.218.604; Unidades económicas estimadas: 1.800.000.

<sup>26</sup> **Censo Rural**, corresponde al levantamiento de la información en las zonas localizadas por fuera de la cabecera municipal, comprendida por los centros poblados y veredas del municipio: Población rural estimada a junio 30 de 2005: 12.580.955 personas; Hogares rurales estimados: 2.727.426; Unidades económicas estimadas: 300.000.

dispone el proceso **por rutas** para cubrir determinadas regiones del país de difícil acceso, baja densidad de población y grandes extensiones a recorrer. En estas rutas el empadronamiento se hará utilizando cuestionarios impresos.

- 2.23 **Captura y validación de la información:** el DANE optó por aplicar nuevas tecnologías de recolección de datos basadas en dispositivos móviles (DMCs). Para ello se definió el alcance<sup>27</sup> y procesos del sistema de recolección y se hizo la licitación internacional correspondiente para la adquisición de los equipos y del software, que serán financiados por el programa.
- 2.24 El proceso de captura se realiza directamente en los DMC para lo cual en primer lugar se carga la información georreferenciada en formato digital sobre el dispositivo móvil (para el área urbana se cargan los mapas con la información de manzanas catastrales a nivel predio y para la zona rural se carga la información geográfica a nivel de sección rural), los cuestionarios electrónicos, la información básica de los encuestadores; y la información básica para el control del operativo censal.
- 2.25 Una vez que la información es capturada por el encuestador, en cada municipio se establece un centro de acopio para su transmisión diaria al DANE central utilizando canales dedicados, conmutados, o satelitales de acuerdo a la disponibilidad del proveedor de comunicaciones en cada municipio. Estos medios de transmisión garantizan seguridad en los datos ya que la información viaja con protocolos de encriptación. Finalmente se vuelve a cargar sobre el DMC nueva información para continuar la jornada de trabajo al día siguiente.
- 2.26 Culminada esta etapa, se inicia el proceso de consolidación de los datos censales en el ámbito local, que consiste en la agregación de los resultados para el respectivo municipio y se realizan las validaciones y depuraciones finales de la información para analizar su consistencia. Luego en el DANE, a la información recabada se le aplican los esquemas de procesamiento para su posterior difusión. El procesamiento incluye la codificación de la información para las preguntas abiertas (territorialidad, etnia, ocupación y rama de actividad) para lo cual existirá un software de codificación asistido por computador y la posterior actualización de los archivos originales de la base de datos.
- 2.27 **Sistemas de control.** El control operativo del censo se garantiza a través de tres sistemas:
- a. **Sistema de Control y Monitoreo Censal (SCMC).** Para asegurar los estándares de calidad y eficacia de cada uno de los instrumentos así como del total del operativo, se cuenta con un sistema permanente de control y seguimiento cuya unidad básica es el municipio y que está compuesto por

---

<sup>27</sup> El proceso de captura se realizará directamente en los dispositivos móviles e incluirá validaciones de consistencia al set de preguntas consignadas en él. Este modelo garantiza seguridad, control, seguimiento, veracidad y entrega oportuna de la información, minimizando costos y tiempo frente a los métodos (papel) empleados en los anteriores censos.



tres subsistemas, a saber: (i) el Subsistema Precensal que permite determinar si todas los elementos precensales se encuentran en las condiciones y oportunidades previstas en cada municipio para iniciar el proceso de recolección; (ii) el Subsistema Censal que permite conocer con precisión el estado de avance del operativo en términos de calidad y cobertura, de tal suerte que se puedan tomar las decisiones respectivas para mejorar y ajustar el proceso, buscando siempre los estándares de calidad y cobertura programados; (iii) el Subsistema Post-recolección de campo: una vez culminado el proceso de recolección y efectuados los ajustes respectivos, se inicia el proceso de consolidación de los datos censales en el ámbito local, que consiste en la agregación de los resultados para el respectivo municipio. En esta fase se realizan las validaciones y depuraciones finales de la información para analizar su consistencia con la realidad existente de acuerdo con las estadísticas externas disponibles verificando su coherencia con la realidad esperada.

- b. **Sistema de seguimiento y control de equipos:** su objetivo es facilitar la gestión para administrar y controlar los equipos (DMC, Portátiles, Sistema de Localización Global (GPS), Servidores) manteniendo un inventario permanente de los mismos con sus características técnicas, su ubicación física, administrativa y del responsable. El sistema incluye módulos de inventario de los equipos con sus hojas de vida (reparaciones, fallas, movimientos), control de traslados, préstamos y consultas. Asimismo los equipos estarán programados para uso exclusivo de captura de datos para el censo y bloqueados para cualquier otro fin. De esta manera el interés por apoderarse de estos se reduce.
- c. **Sistema de control de personal vinculado al Censo:** facilita el control de funcionarios vinculados al censo general desde el proceso de selección, capacitación, vinculación y contratación, con el objeto de determinar que persona esta vinculada, desde que fecha y que función está ejerciendo durante la ejecución del censo.

2.28 **Organización del operativo censal:** la estructura que el DANE ha generado para la realización del censo se basa en cuatro pilares fundamentales:

- a. **Gerencia del Censo:** el DANE estableció para la ejecución del Programa Censal, la gerencia del censo encabezada por el Director del DANE, con el apoyo de un coordinador general del proyecto. Esta gerencia interacciona directamente con cada una de los contingentes de trabajo y las direcciones técnicas, administrativas y de apoyo del DANE.
- b. **Direcciones Territoriales:** la organización del operativo censal se soporta en las seis Direcciones Territoriales del DANE, más las cuatro nuevas gerencias territoriales (ver 2.21), como responsables de la dirección, administración, coordinación y seguimiento de la operación censal de los municipios bajo su jurisdicción. Estas direcciones se fortalecen con la contratación de un

operativo y un administrativo y su responsabilidad es impartir los lineamientos técnicos definidos en los diseños de los diferentes procesos censales y realizar el seguimiento y control a los procesos logísticos, de gestión de personal, administrativo y de sensibilización y recolección.

- c. **Unidades Operativas Regionales (UROS):** cuentan con un jefe como responsable de realizar el seguimiento, verificación, evaluación y control de las actividades operativas de cada uno de los municipios que la integran, y mantener comunicación permanente con los coordinadores municipales.
  - d. **Municipios:** la unidad de gestión del censo general se constituye a nivel de cada municipio. En cada uno de ellos se monta una estructura conformada por un coordinador, jefes de coordinación urbana, coordinadores de campo y supervisores. Además, se conforman juntas municipales integradas por el alcalde y demás autoridades locales -civiles, eclesiásticas, militares y representantes de las organizaciones de la comunidad. Los coordinadores generales municipales son los responsables de convocar y conformar estas juntas que se encargan de colaborar con la coordinación y fomento de una participación activa del municipio.
- 2.29 **Convocatoria a Unidades Censales** previo a la aplicación de la encuesta, los hogares y demás unidades de observación a encuestar, son informados con dos días de antelación sobre la fecha en que se realiza la visita a esa unidad por parte del entrevistador del DANE. Para tal efecto, se ha constituido la figura del enumerador, como funcionario responsable de hacer el conteo previo de las unidades de observación existentes en cada manzana o área geográfica, para luego programar junto con el supervisor las encuestas diarias del personal operativo que implementa la recolección de datos y, posteriormente, hacer la distribución de las respectivas notificaciones en los hogares y demás unidades de observación. De esta forma, se posiciona un instrumento de cotejo para asegurar la cobertura total. En el área rural las funciones del enumerador las realiza el coordinador municipal, lográndose con este esquema de recuento una mejor planeación del operativo y, un cotejo como procedimiento técnico y metodológicamente eficaz, para asegurar una total cobertura..
- 2.30 En esta etapa, el programa aportará recursos para financiar: (i) la adquisición del equipamiento informático necesario para realizar el trabajo de campo y su distribución así como el hardware y software necesario para la transmisión y procesamiento de la información; (ii) la contratación de los Jefes de UROS, Coordinadores Generales Municipales, encuestadores, supervisores, coordinadores y auxiliares así como parte de su gestión y capacitación, y su movilidad a lo largo del territorio; (iii) la adquisición de kits de dotación (chalecos, sombreros, impermeables, tablas de apoyo); (iv) la administración de las unidades regionales operativas (transporte, distribución de materiales); (v) parte de la campaña de sensibilización a ser realizada en paralelo al operativo y (vi) la adquisición de suministros para la impresión de material censal y de cuestionarios impresos y su procesamiento para las áreas en donde el censo se realizará por barrido.

### 3. Componente 3: Actividades post censales (US\$0,5 millones)

- 2.31 **Memoria y evaluación del proceso:** con recursos del programa se financiará la elaboración de la Memoria del Censo, que incluirá una evaluación de todo el proceso considerando las nuevas metodologías, los cuestionarios utilizados, la tecnología de levantamiento y validación de la información, la calidad y confiabilidad de la misma, los procesos logísticos, entre otras variables, de forma a obtener las lecciones aprendidas que serán incorporadas en futuras actividades censales.
- 2.32 **Difusión de los resultados del censo:** comprende la difusión y promoción de los resultados del Censo General. La difusión de la información censal, tendrá varios niveles de presentación, así como varios formatos, de los cuales, los tabulados se producirán para el nivel nacional y para cada uno de los 1.098 municipios del país y 21 Corregimientos Departamentales, y será producida en Bogotá y enviados vía WEB al Municipio correspondiente. El programa aportará recursos para la contratación de servicios de consultoría que colaboren con el DANE en la definición e implementación de una estrategia de difusión y promoción teniendo en cuenta los distintos usuarios, así como la publicación y difusión de los resultados del Censo.

#### C. Costo y financiamiento

- 2.33 El costo total del programa, incluyendo los aportes de contrapartida de la Nación, se ha estimado en US\$68.7 millones, incluyendo un préstamo del Banco de US\$48.0 millones de su Capital Ordinario (CO) y aportes de contrapartida equivalentes a US\$20.7 millones, a una tasa de cambio de \$2.300 por US\$1.

**Cuadro II-3. Costos del Programa (millones de US\$).**

Componente	Banco		Local		Total	
	US\$	%	US\$	%	US\$	%
<b>I. COSTOS DIRECTOS</b>	<b>47.4</b>	<b>69.0</b>	<b>15.3</b>	<b>22.3</b>	<b>62.7</b>	<b>91.3</b>
Componente 1. Actividades precensales	5.9		1.9		7.8	<b>11.3</b>
Componente 2. Actividades censales	41.2		13.2		54.4	<b>79.2</b>
Componente 3. Actividades post censales	0.3		0.2		0.5	<b>0.7</b>
<b>II. ADMINISTRACION DEL PROYECTO</b>	<b>0.0</b>	<b>0</b>	<b>4.6</b>	<b>6.7</b>	<b>4.6</b>	<b>6.7</b>
<b>III. AUDITORIA Y EVALUACION</b>	<b>0.2</b>	<b>0.3</b>	<b>0.0</b>	<b>0</b>	<b>0.2</b>	<b>0.3</b>
<b>IV. IMPREVISTOS</b>	<b>0.4</b>	<b>0.6</b>	<b>0.7</b>	<b>1.0</b>	<b>1.1</b>	<b>1.6</b>
<b>TOTALES</b>	<b>48.0</b>	<b>69.9</b>	<b>20.7</b>	<b>30.1</b>	<b>68.7</b>	<b>100</b>

### III. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

#### A. Prestatario y Organismo Ejecutor

- 3.1 El prestatario del programa será la República de Colombia. El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) será el responsable de la ejecución de los distintos componentes del programa.

## B. Ejecución y administración del proyecto

- 3.2 Para la ejecución del censo, en su fase de formulación y diseño, el DANE ha sido fortalecido mediante la constitución de una **Gerencia General del Censo (GGC)** integrada por un Gerente General<sup>28</sup>, un Coordinador del Censo (CC) y cinco equipos técnicos de apoyo: (i) Conceptual y Metodológico; (ii) Sensibilización, (iii) Operativo Censal; (iv) Ingeniería de Software y Tecnología; y (v) Apoyo logístico. En la fase de preparación y construcción la GGC se apoyó en los siguientes equipos: (i) gestión de personal; (ii) ingeniería de software y tecnología; (iii) sensibilización; (iv) aseguramiento del proyecto; (v) apoyo administrativo y financiero; y (vi) diseño conceptual y metodológico. En la fase del operativo censal estará apoyada, además de los 6 equipos anteriores, en: (i) operativo censal, (ii) gestión de calidad; (iii) evaluación del censo; (iv) control conceptual; (v) apoyo preventivo; (vi) coordinación administrativa; y (vii) coordinación financiera. Estos equipos de apoyo se encuentran integrados por personal de áreas técnicas del propio DANE, sobre todo en áreas relacionadas con el operativo, que han sido fortalecidas según cada caso con profesionales externos. Su principal labor es la de colaborar en los aspectos técnicos del operativo censal desde la elaboración del diseño conceptual y metodológico, campaña de sensibilización, plan de capacitación, así como elaborar los términos de referencia/especificaciones técnicas que sirvan de soporte para las principales adquisiciones del programa. Estas áreas técnicas, han sido complementadas con un área de apoyo logístico de la cual dependen las coordinaciones administrativo-financiera, jurídica y de compras y contrataciones.
- 3.3 Dado que las operaciones con el Banco requieren de procedimientos y tareas específicas la GGC será fortalecida mediante la contratación de un experto que, dependiendo en forma directa del coordinador del censo, pueda llevar adelante las siguientes tareas: (i) coordinar la preparación, seguimiento y evaluación de los POAs; (ii) asegurar el cumplimiento de los procedimientos operativos del Banco y de las cláusulas contractuales; (iii) preparar informes técnicos requeridos por el Banco, (iv) realizar el control y seguimiento de los indicadores del marco lógico, (v) contratar la auditoría del programa, y (vi) ser el nexo entre el DANE y el Banco. **La contratación de dicho experto será condición previa al primer desembolso.**
- 3.4 También el área de gestión financiera, será fortalecida con la contratación de un experto con experiencia en operaciones con el Banco para cumplir las siguientes funciones: (i) preparar y presentar al Banco las solicitudes de desembolso y justificaciones de gastos elegibles al Programa; los informes semestrales sobre el movimiento del fondo rotatorio; los estados financieros del programa auditados y otros informes requeridos por el Banco; (ii) mantener un adecuado sistema de archivo de la documentación de respaldo de los gastos elegibles para la verificación por el Banco y los auditores externos; (iii) mantener registros separados de las operaciones del Programa, de manera que permita el manejo contable y financiero

---

<sup>28</sup> El Gerente General es el Director del DANE.

de los recursos del financiamiento del Banco y de la contrapartida local, de acuerdo con los requerimientos del Banco; y (iv) mantener cuentas bancarias separadas y específicas para el manejo de los fondos del financiamiento y de la contrapartida local.

- 3.5 Dado además que la realización del censo implica un trabajo de coordinación complejo y que las contrataciones que se realizan son de magnitud importante (tanto en relación al número como a la complejidad) el DANE estableció convenios con: (i) el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo (FONADE); (ii) la Asociación Colombiana para el Avance de la Ciencia (ACAC); (iii) Colombia Telecomunicaciones S.A. ESP-TELECOM; (iv) Alma Mater; y (v) el Politécnico Colombo Andino, entre otros, para que, en cumplimiento con las políticas del Banco, se agilice el proceso de contratación y gestión de los recursos, la conectividad con los municipios, la distribución de los materiales, la gestión de personal y los pagos de las bonificaciones y el transporte.
- 3.6 Además de estos convenios el DANE firmó uno con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi para producir la cartografía básica digital necesaria para la realización de estudios estadísticos y censos, otro con la Facultad de Mercadeo y Publicidad de la Universidad Politécnico Grancolombiano para “fortalecer la cooperación mutua entre las dos entidades, en áreas académicas, científicas y tecnológicas relacionadas con el Censo General 2005 y en particular con el proceso sensibilización, mercadeo y difusión”<sup>29</sup>.
- 3.7 **Comité Técnico Consultivo (CTC):** Conforme está previsto en los artículos 2 y 3<sup>30</sup> del Decreto de su creación, el CTC hará un acompañamiento permanente a todo el proceso censal. Además del CTC el DANE también será apoyado por el CELADE y el UNFPA quienes ya están prestando asistencia técnica a los diferentes equipos relacionados con el censo.

### C. Reconocimiento de gastos

- 3.8 El DANE ha solicitado al Banco que se reconozca, como contrapartida local o como cargo al financiamiento, gastos realizados en los 18 meses anteriores a la aprobación del préstamo, correspondientes básicamente a la realización de una serie de actividades precensales, enmarcadas en esta operación. El valor estimado de gastos a reconocer sería de aproximadamente US\$16 millones como contrapartida, o sea el 78% y de US\$34 millones como cargo al financiamiento, lo que representa el 70% del mismo. En el primer caso se cumple integralmente con la legislación nacional, lo cual es aceptable para el Banco. En el caso de los gastos con cargo al financiamiento, el Banco verificará el cumplimiento de los procedimientos de

---

<sup>29</sup> Texto del convenio firmado.

<sup>30</sup> “Evaluar las propuestas de contenido de los cuestionarios...valorar las metodologías propuestas...examinar las técnicas seleccionadas...estudiar métodos de ajuste...**hacer un seguimiento del operativo censal para presentar recomendaciones que conduzcan a preservar la calidad y cubrimiento de la información**...cooperar en las relaciones con los organismos internacionales...” , entre otras.

contratación de acuerdo con la nueva política. Resulta útil destacar que el Banco a través de la Representación en Colombia acompañó los procesos de contratación más significativos verificando en el momento el cumplimiento de las políticas del Banco en materia de adquisiciones. Si bien el monto de recursos para el cual se solicita el reconocimiento de gastos es significativo, se destaca que el Banco ha acompañado todo el proceso de elaboración del diseño censal y trabajo de campo a través de la intervención de sus especialistas y coordinando la cooperación técnica internacional<sup>31</sup> para este fin.

#### **D. Procedimientos operativos**

- 3.9 Para la ejecución del programa se contará con **Planes Operativos Anuales (POAs)**, que contendrán información sobre el detalle y cronograma de las actividades a realizarse durante el año, estableciendo metas e indicadores, en concordancia con el Marco Lógico del programa. También deberán contener detalle sobre la ejecución del presupuesto, indicando fuentes de financiamiento, términos de referencia de las principales contrataciones y especificaciones de las licitaciones que se llevarán a cabo. Finalmente, a partir del segundo año de ejecución, los POAs también considerarán una evaluación del POA del año anterior. **La no objeción del Banco al POA definitivo del primer año es condición previa al primer desembolso**<sup>32</sup>.

#### **E. Adquisición de bienes y servicios**

- 3.10 La adquisición de bienes se llevará a cabo de conformidad con las disposiciones establecidas en el Documento GN-2349-4 (“Políticas para la adquisición de obras y bienes financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo”), de fecha 19 enero de 2005. Para las adquisiciones de bienes y servicios se utilizará el sistema de Licitación Pública Internacional (LPI), cuando el costo sea mayor al equivalente de US\$250.000. Las adquisiciones por montos menores al equivalente de US\$250.000 por contrato será realizadas mediante Licitación Pública Nacional y otros procedimientos contemplados en la política del Banco según el Plan de Adquisiciones acordado con el prestatario. La selección y contratación de consultores deberá ser llevada a cabo de conformidad con las disposiciones establecidas en el Documento GN-2350-4 (“Políticas para la selección y contratación de consultores financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo”), de fecha 19 enero de 2005. Para la contratación de servicios de consultoría se utilizará el procedimiento de selección basada en la calidad y el costo de acuerdo con lo establecido en la política del Banco para consultores. Como se ha mencionado anteriormente esta operación está siendo preparada y ejecutada en paralelo. En este sentido, gran parte de las adquisiciones de bienes y servicios ya se han realizado con apoyo y supervisión del Banco. El organismo ejecutor ha demostrado capacidad y transparencia en este proceso. La revisión de los procesos

---

<sup>31</sup> CEPAL-CELADE, Fondo Nacional de Población, Cooperación Técnica (ATNSC 9190-CO).

<sup>32</sup> El DANE con asistencia del Banco ha elaborado un primer borrador del POA.

de adquisición de bienes y servicios relacionados, así como los correspondientes a los servicios de consultoría, será realizada por el Banco en forma ex-post.

#### **F. Calendario de desembolsos**

- 3.11 El plazo para realizar desembolsos ha sido estimado en hasta tres años, a partir de la fecha de entrada en vigencia del Contrato de Préstamo. En el siguiente cuadro, se muestra el calendario de desembolsos de los recursos del préstamo y de la contrapartida local, considerando que la columna de 2005 (Reconocimiento) corresponde a gastos efectuados a partir de mayo de 2004 y parte de 2005, y que se solicitarán su reconocimiento por el Banco.

**Cuadro III-1. Calendario de desembolsos**  
(En millones de US\$)

Fuente	2005 Reconoci- miento	2005 Desembolso	2006	2007	Total	%
<b>BID</b>	34.0	11.1	2.0	0.9	48.0	<b>69.6</b>
<b>Local</b>	16.0	4.2	0.5	0.3	21.0	<b>30.4</b>
<b>Total</b>	<b>50.0</b>	<b>15.3</b>	<b>2.5</b>	<b>1.2</b>	<b>69.0</b>	<b>100</b>
<b>%</b>	<b>72.5</b>	<b>22.2</b>	<b>3.6</b>	<b>1.7</b>	<b>100</b>	

#### **G. Fondo rotatorio y revisión de desembolsos**

- 3.12 **Fondo rotatorio.** Para efectuar desembolsos del Programa, se establecerá un fondo rotatorio de un monto de hasta el 10% del financiamiento del Banco.
- 3.13 **Contabilidad.** La GGC mantendrá un sistema contable para el programa desarrollado de acuerdo con los requerimientos del Banco y efectuará la contabilidad de todos los rubros del Programa. Consolidará la contabilidad y será responsable por la presentación semestrales de informes al Banco sobre es estado del Fondo Rotatorio.
- 3.14 **Revisión de desembolsos y adquisiciones.** Se realizará una revisión ex post de los procedimientos de contratación y justificación de desembolsos para adquisiciones de obras y servicios y consultorías que se liciten o concursen por debajo de los límites aplicables a las licitaciones públicas internacionales.

#### **H. Supervisión, seguimiento y evaluación**

- 3.15 Los procesos de seguimiento y evaluación, servirán para identificar problemas y proponer los cambios necesarios en la ejecución del Programa. El Banco, a través de la representación, realizará el seguimiento del progreso general del Programa. El control y seguimiento de la operación se realizará conforme los indicadores que han sido definidos en el Marco Lógico.
- 3.16 **Auditoria externa:** tendrá el carácter de operacional y financiera. El dictamen de los estados financieros se realizarán de acuerdo con términos de referencia previamente acordados con el Banco, los que incluirán, entre otros aspectos, visitas y revisiones durante el año no anunciadas. La auditoria externa del Programa deberá ser efectuada por una firma de auditores independientes aceptable al Banco, con base en términos de referencia previamente aprobados

por el Banco (Documentos AF-400 y AF-500). En el proceso de selección y contratación de la firma se utilizarán los procedimientos estándares del Banco para la selección de los servicios de auditoria externa (Documento AF-200). Los estados financieros anuales del Programa serán presentados dentro de los 120 días posteriores a la finalización del año fiscal y el de la auditoria final, dentro de los 120 días posteriores al último desembolso. Los costos de auditoria están incluidos en el costo del programa y serán financiados con recursos del préstamo.

- 3.17 **Evaluación intermedia.** Dado que al momento en que la operación sea aprobada por el directorio, más de un 60% de los recursos se encontrarán ejecutados, no se considera necesario realizar una evaluación intermedia.
- 3.18 **Evaluación final.** Una vez ejecutados el 90% de los recursos, se contratarán servicios de consultoría para realizar una evaluación final. En la misma se analizarán: los resultados alcanzados en los diferentes componentes, el cumplimiento y/o desviaciones con respecto a los indicadores/metapas propuestos en el marco lógico.

#### IV. VIABILIDAD Y RIESGOS

##### A. Viabilidad institucional

- 4.1 El gobierno ha asignado la más alta prioridad al Censo General 2005 y, en ese sentido, otorgó las bases legales<sup>33</sup> y organizacionales, y asignó recursos para su ejecución. El DANE tiene la capacidad técnica para dirigirlo con éxito y, con el apoyo del programa, contará con la capacidad operativa necesaria. La capacidad técnica del DANE está avalada por la experiencia acumulada en las actividades estadísticas desarrolladas de manera permanente, entre las que puede contar la organización y ejecución del último censo nacional de población y vivienda. Asimismo el organismo ha contratado, con recursos propios, varios expertos en procedimientos administrativo, financieros y operativos con los cuales se conformaron los equipos técnicos de apoyo al censo (conceptual, sensibilización, capacitación, operación, adquisiciones, etc.) y se consolidó la capacidad institucional de llevarlo a cabo.
- 4.2 En realidad el DANE se viene preparando para este Censo desde 1997 y hace más de un año que se iniciaron las actividades directamente vinculadas a la realización del operativo censal, que ahora se encuentra en marcha. En este sentido y dados los buenos resultados que se están obteniendo, el DANE ha demostrado, en la práctica, su capacidad institucional y técnica para conducir exitosamente esta tarea y este programa. Además, ha contado con el apoyo técnico, del Banco, de las Naciones unidas (UNFPA) y del CELADE que le han permitido consolidar sus capacidades endógenas.

---

<sup>33</sup> Decreto número 1100, del 12 de abril de 2005 por el cual se ordena la realización del Censo General; Ley 79 de 1993 dispone que el DANE sea el responsable de la realización de los Censos de Población y Vivienda.



## **B. Viabilidad financiera y sustentabilidad**

- 4.3 Desde el punto de vista financiero, hasta la fecha el DANE ha contado con los recursos adecuados para poder llevar adelante las actividades contempladas, sin interrupción. Se estima que con los recursos que proveería el Banco y los comprometidos por el gobierno, el Programa contará con el financiamiento necesario para cumplir con el cronograma de ejecución, tanto en cantidad como en oportunidad. A la fecha el DANE cuenta con recursos por US\$10 millones de la vigencia 2004, US\$55.2 millones para el 2005 y espacio fiscal por US\$3 millones para el 2006<sup>34</sup>. Parte de los recursos para el 2005 serían financiados por esta operación.

## **C. Impacto ambiental y social**

- 4.4 No se prevén efectos ambientales o sociales de carácter negativo derivados de la ejecución del proyecto. Al contrario, a pesar de que la operación no califica totalmente como PTI o SEQ, cabe esperar que tenga importantes impactos sobre las políticas y programa para combatir la pobreza, ya que la información recogida y procesada en el Censo, permitirá identificar mejor las zonas en que esta se concentra o es más aguda y los lugares de mayor demanda o déficit de servicios públicos de todo tipo, dándoles su prioridad y focalizando hacia ellos los recursos y esfuerzos tanto del Estado como de la Sociedad Civil. Resulta importante señalar que durante la etapa de sensibilización se han realizado talleres con grupos representantes de las minorías que coadyuvieron a definir el formulario a utilizar durante el censo.

## **D. Beneficios**

- 4.5 Los censos son herramientas esenciales para los gobiernos y proporcionan un registro del tamaño y distribución de la población nacional y extranjera, así como las características principales de carácter social, económico, cultural y habitacional del país. Estos datos son esenciales para la planificación, la formulación y evaluación de políticas públicas, la representación política, y la asignación de recursos. Por otra parte, la información recogida en el Censo permitirá conocer los volúmenes, niveles, tendencias y características del desplazamiento de la población colombiana, tanto en las zonas de expulsión, como en las de recepción. Permitirá también garantizar una distribución más equitativa de las transferencias a los entes territoriales, ya que el DANE es el responsable de certificar anualmente los volúmenes, distribución espacial y composición social de la población de todos los municipios del país, al igual que la de las comunidades indígenas como base para la distribución de recursos del Sistema General de Participaciones.
- 4.6 La sociedad civil como un todo y el sector productivo en particular, son también grandes beneficiarios al poder contar con información censal actualizada y

---

<sup>34</sup> Tasa de cambio: US\$1.00 = \$2.300.00 pesos colombianos.

desagregada, social y territorialmente, que les permita formular proyectos, realizar proyecciones de inversión, de oferta de bienes y servicios a nivel sectorial y local; conocer la disponibilidad de mano de obra por localidad; tener información para la realización de estudios e investigaciones científicas y académicas, entre muchos otros beneficios.

#### **E. Resultados esperados**

- 4.7 Se espera que como resultado de la implementación del programa, Colombia cuente con información actualizada, y confiable sobre población y vivienda, su distribución espacial y sus principales características sociales y demográficas, así como la actualización de los marcos para las investigaciones continuas que realiza el DANE, al igual que la conformación y/o actualización de los marcos para las unidades económicas y agropecuarias. Información indispensable para mejorar la toma de decisiones y la focalización del gasto público. En particular dará un amplio conjunto de elementos para que las autoridades dimensionen adecuadamente las carencias de los sectores necesitados y planifiquen con más eficiencia el gasto social, y para que elaboren indicadores económicos de mejor calidad. Permitirá también conocer la distribución, movilidad espacial y composición de la población de todos los municipios del país, al igual que la de las comunidades indígenas, que es la base para que las transferencias a los entes territoriales guarden un sentido de equidad.

#### **F. Riesgos**

- 4.8 **Cronograma.** Todo el ciclo censal, y no solamente las actividades previas, tiene un calendario extremadamente ajustado. Por ello, se ha preparado un calendario muy detallado y exhaustivo que permite acompañar el desarrollo de todas las actividades censales y se ha conformado un equipo encargado de velar por el cumplimiento de dichas fechas. Una de las más críticas era la de la firma del contrato con la empresa que ganara la licitación de los DMC y esta se cumplió adecuadamente. Sin embargo, es necesario que las demás también se cumplan y de esto depende el éxito de la propuesta de realizar el Censo General, en su etapa definitiva, entre el 1 de agosto de 2005 y el 28 de febrero de 2006.
- 4.9 **Aceptación de los resultados por Congreso, Alcaldes y Sociedad Civil.** Los datos de los censos experimentales realizados por el DANE, en el marco del Censo 2005, confirman lo que varios especialistas ya habían señalado: es muy probable que las proyecciones realizadas hayan sobrestimado la población total del país en general y de muchos de sus municipios en particular. Como esta información incide sobre la transferencia de recursos y también sobre los escaños electorales, podría darse el caso que los alcaldes o las fuerzas políticas afectadas buscaran cuestionar y hasta invalidarla. Para ello se han diseñado mecanismos de aseguramiento de calidad a lo largo de todo el proceso censal, y se contará con el acompañamiento y apoyo del Comité Técnico Consultivo en representación de la Sociedad Civil, y de organismos internacionales especializados como el CELADE y el UNFPA. Cabe aclarar que la mencionada Ley 79 (Art.7) estipula que el

Congreso deberá aprobar, o no, un proyecto de ley que **adopte** los resultados del Censo, no que lo valide. Es decir, en caso de que el Congreso no lo adopte esto significará que la actual distribución de número de curules en los cuerpos colegiados de elección popular se mantendrá constante, sin embargo los cálculos para las transferencias de recursos (Sistema General de Participaciones) a los entes territoriales se hará a partir de los nuevos datos censales.

- 4.10 **Orden público del proceso censal.** Una parte importante del éxito del levantamiento censal se encuentra relacionado con las garantías de acceso a las distintas zonas del país tanto para los encuestadores de las zonas urbanas como de las zonas rurales. En el caso específico de Colombia, y sobre todo en zonas de conflicto armado, esto representa un desafío de magnitud. La estrategia está fundamentada en la selección del personal de la zona para el operativo censal, garantizando así, un amplio conocimiento de la región y el reconocimiento por parte de la comunidad. Lo anterior, como se ha demostrado en los Censos pilotos, aumenta la colaboración de la población censada y disminuye el rechazo a los entrevistadores, facilitando el control y la logística. Se cuenta también con el apoyo y la participación de organizaciones locales y las fuerzas públicas que, en su caso, definirían aquellas áreas en las cuales no se podría garantizar la seguridad del personal de campo y por lo tanto no se realizaría el empadronamiento.
- 4.11 **Capacidad institucional para llevar adelante el proceso.** Si bien el DANE cuenta con una amplia experiencia en la realización de censos, la realización de un Censo General involucrando casi tres censos en uno, sumado a los cambios metodológicos y cambios institucionales en la dirección del DANE durante el proceso de preparación de la operación, representan un riesgo para la ejecución del proyecto. Para mitigarlo, el DANE ha generado una estructura de Gerencia de Censo que involucra personal técnico del propio DANE y personal contratado ad-hoc. Asimismo y con el objeto de no generar una estructura de contrataciones de magnitud, ha firmado convenios de cooperación con FONADE, ACAC, Alma Mater y TELECOM para realizar los procesos de contratación de las principales adquisiciones. Aunque este esquema fortalece la estructura organizacional del Censo, obliga al DANE a cumplir con las normas, procedimientos y los plazos de contratación que rigen la gestión de las entidades cooperantes. Además, el equipo de proyecto, ha acompañado estrechamente al operativo censal en marcha y otorgado asesoría técnica, revisado la documentación de las principales licitaciones, impartido talleres de nuevas políticas de adquisiciones del Banco, entre otros servicios.
- 4.12 **Metodología.** Aun y cuando se han llevado a cabo múltiples pruebas de cada uno de los nuevos elementos que se están ensayando para la ejecución del Censo General, la falta de experiencias similares en magnitud y uso de tecnología en el país y a nivel internacional implica un cierto grado de incertidumbre en cuanto al desarrollo del operativo final. Para mitigarlo, el DANE realizó una prueba piloto completa del operativo en seis municipios del país, y además tiene previstos escenarios alternativos en caso de una eventualidad, tal y como la impresión de boletas censales en papel por si los DMC llegan a ser insuficientes.

**MARCO LÓGICO**  
**PROGRAMA CENSO GENERAL 2005**  
**(CO-L1008)**

Resumen Narrativo	Indicadores/Meta	Medios de Verificación	Supuestos
<b>Fin</b>			
Disponer de información pertinente, precisa, oportuna, confiable e integrada sobre el volumen y composición de la población, los hogares y las viviendas, así como los marcos censales básicos de los establecimientos económicos y las unidades productoras agropecuarias, de forma que permita aumentar la equidad territorial del gasto público, mejorar el diseño de las políticas públicas, particularmente las políticas sociales y de lucha contra la pobreza, y precisar la representatividad política de las entidades territoriales.	<p>Índice de equidad territorial en la distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones disminuye en 10 puntos porcentuales entre 2005 y 2007.<sup>1</sup></p> <p>Indicadores claves económicos y sociales actualizados y publicados oficialmente sobre la base del Censo 2005, al final del programa. Estos incluye, en el ámbito nacional, departamental y municipal, por lo menos las tasas de mortalidad infantil, fecundidad, discapacidad, alfabetización y las necesidades básicas insatisfechas.</p> <p>Marcos muestrales georeferenciados de los establecimientos económicos y de las unidades agropecuarias, al final del programa.</p>	<p>Presupuesto General de la Nación y Sistema de Información Financiera 2007 y años posteriores.</p> <p>Informes Sinergia y SI-GOB.</p> <p>Informes resultantes del censo general 2005.</p>	Los datos censales son validados y aprobados por autoridades nacionales y locales.

<sup>1</sup> El indicador esta definido como una medida numérica de la desigualdad del gasto territorial por pobre que oscila entre 0 (igualdad perfecta) y 1 (desigualdad perfecta), siguiendo la metodología utilizada para el cálculo del coeficiente Gini. Un valor más alto del coeficiente implicará una desigualdad más alta en la distribución del gasto, un valor más bajo implicará una desigualdad más baja en la distribución del gasto. La línea de base podrá ser calculada una vez que se cuente con los datos del censo 2005.

Resumen Narrativo	Indicadores/Meta	Medios de Verificación	Supuestos
<b>Propósito</b>			
Apoyar al Gobierno de Colombia en la realización del Censo General, de manera tal que su calidad en términos de eficiencia, cobertura, transparencia y oportunidad, cumpla con los estándares internacionales reconocidos.	<p>Por lo menos 95%<sup>2</sup> de las unidades censales visitadas fueron empadronadas al final del Censo.</p> <p>Datos oficiales del Censo General 2005 disponibles por lo menos para población total, estructura de edades, sexo, etnia, y distribución geográfica (nacional, departamental y municipal) durante 2006.</p> <p>Datos oficiales de ubicación e identificación para unidades Económicas y Agropecuarias disponibles durante 2006.</p> <p>Reconocimiento del cumplimiento de estándares por organismos internacionales (UNFPA y CELADE) al final del 2006.</p>	<p>Indicadores de Sistema de Monitoreo y Control del Censo General.</p> <p>Informes de avance, análisis, evaluación y divulgación de resultados censales.</p> <p>Informe de UNFPA y CELADE.</p>	<p>El esquema y estrategia operativa funciona de acuerdo con el diseño.</p> <p>Disposición oportuna de los recursos en 2005 y 2006.</p>
<b>Componente 1. Actividades Precensales</b>			
A. Cartografía oficial de precisión y generación de los productos cartográficos censales actualizados para la ejecución del Censo General	A.1. Al menos el 75% (cerca de 65% de la población) del total de municipios se encuentra con la información cartográfica disponible a septiembre de 2005 para la ejecución del operativo censal.	Informe inicial. Mapas y planos cartográficos e Información cartográfica digital, entregados por el IGAC.	El IGAC cuenta con los recursos y cumple con su programación.

<sup>2</sup> La subcobertura de censos en la región oscila entre 5 y 7% en promedio.

Resumen Narrativo	Indicadores/Meta	Medios de Verificación	Supuestos
B. Gestión de personal y Capacitación	<p>B.1. Para el empadronamiento de 2005 el 80% del personal capacitado y vinculado al 30 de septiembre.</p> <p>B.2. Para el empadronamiento de 2006 el 100% del personal capacitado y vinculado al 31 de enero.</p>	Certificaciones de Capacitación y de vinculación laboral del Personal censal.	
C. Adquisición y Distribución de Equipos y Materiales	<p>C.1. El 90% de las licitaciones están en curso a septiembre de 2005.</p> <p>C.2. Para el empadronamiento de 2005 el 80% de los equipos y del material estará disponible al 30 de septiembre.</p> <p>C.3. Para el empadronamiento de 2006 el 100% de los equipos y del material estará disponible al 31 de enero.</p>	<p>No. licitaciones en curso, según informe de FONADE.</p> <p>No. equipos y cantidad de material distribuido a las territoriales en cada una de las fases, según informe del DANE.</p>	
D. Sensibilización	<p>D.1. Campaña nacional de sensibilización contratada antes del final de julio de 2005.</p> <p>D.2. Acuerdos suscritos con organizaciones civiles y autoridades locales antes del 30 de septiembre de 2005, para el operativo censal de este año, y antes del 15 de enero para el operativo de 2006.</p>	<p>Piezas de comunicación y sensibilización para las distintas poblaciones objetivas, disponibles.</p> <p>Programas en medios para sensibilizar la población, según informe del DANE y ejecución presupuestaria.</p>	Las organizaciones civiles y autoridades locales aceptan establecer alianzas estratégicas con el DANE para apoyar la campaña de sensibilización.

Resumen Narrativo	Indicadores/Meta	Medios de Verificación	Supuestos
Componente 2. Operativo Censal			
A. Operativo censal en zona urbana	<p>A.1. Al menos el 75% de las viviendas y hogares estimados han sido empadronados a 31 de diciembre de 2005.</p> <p>A.2. Al menos el 80% de los establecimientos económicos estimados han sido registrados a 31 de diciembre de 2005.</p>	<p>No. de unidades censadas según informes de coordinadores municipales sobre cobertura censal.</p> <p>Informe detallado de zonas no cubiertas, viviendas y establecimientos económicos.</p>	
B. Censo en el área rural	<p>B.1. Al menos 95% de las viviendas y hogares rurales estimados han sido empadronados a 28 de febrero de 2006.</p> <p>B.2. Al menos el 95% de las unidades agropecuarias y establecimientos económicos estimados han sido registradas a 28 de febrero de 2006.</p>	<p>No. de unidades censadas, según informes de coordinadores municipales sobre cobertura censal en estas áreas.</p> <p>Informe detallado de zonas no cubiertas, viviendas unidades agropecuarias y establecimientos económicos en áreas rurales.</p>	Que en las zonas de conflicto armado se cuente con apoyo de organizaciones locales y la fuerza publica de forma a garantizar la seguridad del personal de campo.
C. Recuperación de material censal	<p>C.1. Al menos el 95 % de los materiales y equipos habrán sido recuperados a marzo de 2006.</p> <p>C.2. El 100% de los cuestionarios diligenciados en papel se habrán recuperado a marzo de 2006.</p>	<p>No. de equipos y cantidad de material recuperado a diciembre de 2005, según informe del DANE.</p> <p>No. de cuestionarios incorporados al sistema a marzo de 2006, según informe del DANE.</p>	Que los participantes en el operativo censal se hagan responsables de los equipos que utilizan y de su devolución a las autoridades del DANE al finalizar las tareas.

Resumen Narrativo	Indicadores/Meta	Medios de Verificación	Supuestos
Componente 3. Etapa Postcensal			
A. Procesamiento, Análisis y Producción de Resultados	<p>A.1. Al menos 95% de los datos han sido verificados y validados a julio de 2006.</p> <p>A.2. Al menos 95% de la información se encuentra disponible en Internet a octubre de 2006.</p>	<p>Reportes e informes del DANE de los procesos de verificación y validación del proceso.</p> <p>Bases de datos en microdato, según informe del DANE.</p>	
B. Difusión de los resultados del censo	<p>B.1. Producción de documentos, discos compactos, trípticos, con los resultados consolidados del censo a octubre de 2006.</p> <p>B.2. Se editan y distribuyen al menos un paquete de productos específicos relacionados con la actividad censal al final del programa, para cada municipio en octubre de 2006.</p> <p>B.3. Se realizan al menos 6 talleres y otros eventos para difusión de los resultados censales a octubre de 2006.</p>	<p>Talleres realizados y material producido, según informe del DANE y ejecución presupuestaria.</p>	



DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PROYECTO DE RESOLUCIÓN DE-\_\_\_/05

Colombia. Préstamo \_\_\_/OC-CO a la República de Colombia  
Programa Censo General 2005

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco, o al representante que él designe, para que, en nombre y representación del Banco, proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con la República de Colombia, como Prestatario, para otorgarle un financiamiento destinado a cooperar en la ejecución del programa censo general 2005. Dicho financiamiento será por una suma de hasta US\$48.000.000 de la Facilidad Unimonetaria de los recursos del Capital Ordinario del Banco, y se sujetará a los Plazos y Condiciones Financieras y a las Condiciones Contractuales Especiales del Resumen de Proyecto de la Propuesta de Préstamo.

LEGIII/CO-580282-05  
CO-L1008