

**Comisión de Estadística****51^{er} período de sesiones**

3 a 6 de marzo de 2020

Tema 3 j) del programa provisional*

**Temas de debate y para la adopción de decisiones:
estadísticas demográficas****Ejecución del Programa Mundial de Censos de
Población y Vivienda de 2020 y de la metodología
para el trazado de ciudades y zonas urbanas y rurales
con fines de comparación a escala internacional****Informe del Secretario General***Resumen*

El presente informe, que se preparó de conformidad con la decisión 2019/210 del Consejo Económico y Social y las prácticas anteriores, se refiere a la ejecución del Programa Mundial de Censos de Población y Vivienda de 2020 y a los resultados del estudio emprendido por la División de Estadística a ese respecto. También abarca la metodología para el trazado de ciudades y zonas urbanas y rurales. Se invita a la Comisión de Estadística a que tome nota del estado de la ejecución del Programa Mundial de 2020. Por su parte, la Comisión insta a los Estados Miembros a levantar censos de población y vivienda o a generar de otro modo estadísticas censales de zonas pequeñas, y aprueba la metodología para el trazado de ciudades y zonas urbanas y rurales con fines de comparación a escala regional e internacional. El informe concluye con una serie de medidas que deberá adoptar la Comisión.

* E/CN.3/2020/1.



I. Introducción

1. En su resolución 2015/10, el Consejo Económico y Social puso en marcha el Programa Mundial de Censos de Población y Vivienda de 2020. En la resolución, el Consejo instó a los Estados Miembros a que levantasen al menos un censo de población y vivienda en el marco del Programa, que abarca el período 2015-2024, teniendo en cuenta las recomendaciones internacionales y regionales relativas a los censos de población y vivienda y prestando especial atención a la planificación anticipada, la eficacia en función de los costos, la cobertura, la difusión oportuna de los resultados del censo y la facilidad de acceso a estos por las partes interesadas nacionales, las Naciones Unidas y otras organizaciones intergubernamentales pertinentes, para que se tengan en cuenta a la hora de tomar decisiones y faciliten la ejecución eficaz de los planes y programas de desarrollo.

2. En la misma resolución, el Consejo Económico y Social también solicitó al Secretario General que preparase normas, métodos y directrices de estadística internacionales a fin de facilitar las actividades para el Programa Mundial de Censos de Población y Vivienda de 2020, que garantizase la coordinación de las actividades entre las partes interesadas a la hora de prestar asistencia a los Estados Miembros en la ejecución del Programa, y que vigilase la ejecución del Programa e informase periódicamente a la Comisión de Estadística al respecto.

3. Posteriormente, la División de Estadística del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría emprendió la elaboración del marco metodológico para los censos de población y vivienda de la serie de 2020, que abarca el período 2015-2024. Este marco se basó en los *Principios y recomendaciones para los censos de población y habitación* revisados, que se publicaron en 2015¹. Vino acompañado de una serie de manuales adicionales sobre la gestión de los censos de población y vivienda², sobre la utilización de tecnologías contemporáneas para la recopilación de datos de los censos de población y vivienda³, y sobre el uso de los censos en la medición de la migración internacional⁴. Asimismo, se ha ultimado la preparación de un manual de revisión de datos de los censos de población y vivienda, incluida la revisión en tiempo real⁵.

4. Con el apoyo del Fondo de Población de las Naciones Unidas, se han traducido al francés la tercera revisión de los *Principios y recomendaciones para los censos de población y habitación* y la segunda revisión del manual *Handbook on the Management of Population and Housing Censuses*, lo que permite organizar talleres de capacitación para países francófonos.

¹ *Principles and Recommendations for Population and Housing Censuses, Revision 3* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.15.XVII.10).

² *Handbook on the Management of Population and Housing Censuses, Revision 2* (Nueva York, 2017). Puede consultarse en: https://unstats.un.org/unsd/publication/seriesF/Series_F83Rev2en.pdf.

³ *Guidelines on the Use of Electronic Data Collection Technologies in Population and Housing Censuses* (Nueva York, 2019). Puede consultarse en: <https://unstats.un.org/unsd/demographic/standmeth/handbooks/data-collection-census-201901.pdf>.

⁴ *Handbook on Measuring International Migration through Population Censuses* (Nueva York, 2017). Puede consultarse en: <https://unstats.un.org/unsd/demographic-social/Standards-and-Methods/files/Handbooks/international-migration/2017-draft-E.pdf>.

⁵ *Handbook on Population and Housing Census Editing, Revision 2* (Nueva York, 2019). Puede consultarse en: <https://unstats.un.org/unsd/demographic-social/meetings/2019/newyork-egm-census/handbook-draft.pdf>.

5. La División elaboró y puso en marcha el curso de aprendizaje virtual sobre censos de población y vivienda⁶, así como un repositorio de los temas y las preguntas de las series de censos de 2010 y 2020⁷.

II. Presentación de informes sobre la ejecución del Programa Mundial de Censos de Población y Vivienda de 2020

6. En su resolución 2015/10, el Consejo Económico y Social solicitó asimismo al Secretario General que vigilase la ejecución del Programa Mundial de Censos de Población y Vivienda de 2020 e informase periódicamente a la Comisión de Estadística al respecto. Posteriormente, la División elaboró y realizó una breve encuesta de 11 preguntas que envió a todas las oficinas nacionales de estadística⁸. Los resultados pormenorizados se presentan en un documento de antecedentes⁹.

7. En el momento de publicar el presente informe, la División había recibido respuestas de 158 países o zonas. Los resultados muestran que la mayoría de los países (el 71 %) habían aplicado o tenían previsto aplicar el enfoque tradicional del censo en la serie de 2020, según el cual se solicita a cada hogar del país que facilite la información pertinente. Una minoría de países (aproximadamente el 28 %) había utilizado o pretendía utilizar los registros, ya fuera elaborando estadísticas censales de zonas pequeñas únicamente a partir de registros (el 10 %) o complementando los registros con enumeraciones completas sobre el terreno (el 13 %) o con encuestas por muestreo (el 5 %).

8. Con respecto a los métodos de recopilación de datos que se emplearán en la serie de censos de 2020, los resultados de la encuesta de la División pusieron de manifiesto que una gran mayoría de los países tenía previsto aplicar más de un método (o ya lo había hecho, dependiendo de la fecha del censo). Los principales métodos de recopilación de datos son: la entrevista presencial con lápiz y papel; la utilización de una tableta o dispositivo electrónico portátil similar (entrevista personal asistida por computadora); y la entrevista telefónica asistida por computadora, aunque en menor medida para la recopilación de datos inicial que para el seguimiento de los valores omitidos y sin respuesta. En lo que respecta a la autoenumeración, si bien en anteriores series de censos se presentó principalmente en papel (cuestionario en papel con autoenumeración), en la serie de 2020 un gran número de países administrarán la autoentrevista asistida por computadora (CASI) utilizando un cuestionario electrónico que recibirán a través de una aplicación de su navegador de Internet¹⁰.

9. La encuesta de la División incluía una pregunta relativa a los métodos de enumeración que los países iban a utilizar en la serie de censos de 2020. La gran mayoría de los países que realizan cualquier tipo de enumeración sobre el terreno (es decir, el censo tradicional, la combinación de registros y la enumeración completa sobre el terreno o la combinación de registros y encuestas por muestreo, y el censo continuado) tenía la intención de utilizar una combinación de métodos de enumeración o ya lo había hecho. Con diferencia, el método más frecuente de enumeración (el 72 %) fue la administración de entrevistas presenciales con dispositivos portátiles, principalmente la entrevista personal asistida por

⁶ Puede consultarse en: <https://360.articulate.com/review/content/cdd741ee-88c2-4b1a-939f-47cc7b9c224c/review>.

⁷ Puede consultarse en: <https://unstats.un.org/unsd/demographic-social/sconcerns/migration/census/index.html#/home>.

⁸ Puede consultarse en: <https://tinyurl.com/y4es2mo7>.

⁹ Se espera que el documento de antecedentes esté disponible a mediados de enero de 2020.

¹⁰ Para conocer más detalles, véase *Guidelines on the Use of Electronic Data Collection Technologies in Population and Housing Censuses*, párrs. B4-B18.

computadora, seguida de la entrevista presencial con lápiz y papel (el 43 %) y la CASI (el 35 %)

10. Habida cuenta de que los censos de población y vivienda requieren un enorme esfuerzo y una gran cantidad de recursos en general, resulta importante comprender los principales retos y obstáculos a los que se enfrentarán los empadronadores que lleven a cabo los censos de la serie de 2020. Las personas que respondieron a la encuesta de la División señalaron los tres aspectos que constituían el reto principal a mitad de la serie de censos de 2020: la aplicación de las nuevas tecnologías (el 75 %), la mejora de la cobertura y la calidad de los datos (el 75 %), y la insuficiencia de recursos financieros (el 72 %).

11. En estos momentos no resulta posible determinar si se alcanzará con éxito, a más tardar en 2024, el objetivo del Programa Mundial de Censos de Población y Vivienda de 2020, a saber, que todos los países lleven a cabo al menos un censo de población y vivienda o que elaboren de otro modo estadísticas similares a las de un censo de zonas pequeñas al menos una vez en el período 2015-2024. El hecho de que 32 de los países que respondieron a la encuesta de la División ya hubieran aplazado la fecha del censo previamente planificada (aproximadamente el 20 % de ellos), la mayoría debido a la falta de financiación, suscita preocupación. Además, la agitación y los conflictos internos que están experimentando varios países también tendrá un efecto negativo en la ejecución satisfactoria del Programa.

12. La mayoría de los países que levantarán un censo de población y vivienda utilizará el método tradicional: ponerse en contacto con todos los hogares del país solicitándoles información. No obstante, llama la atención que el número de países que dependen de los registros (solo registros o complementados por una enumeración completa sobre el terreno o encuesta) es cada vez mayor. Resulta también evidente que los países están empezando a usar tecnologías contemporáneas, a menudo combinando dos o más a fin de garantizar la integridad de la cobertura, la puntualidad y la producción de estadísticas censales en consonancia con las expectativas y la demanda.

13. Ahí radica el reto más importante: desarrollar al mismo tiempo varias aplicaciones para el uso de distintos métodos de enumeración. En el caso de recurrir a la autoenumeración en Internet en combinación con el uso de tabletas para entrevistas presenciales, los empadronadores deben elaborar estrategias independientes y métodos de planificación para cada una de ellas de forma simultánea, lo que incluye la implicación de distintos niveles de conocimientos técnicos y competencias, la necesidad de probar ampliamente dos soluciones, la elaboración de procedimientos meticulosos con el fin de evitar la duplicación de información, y la armonización de los registros. Si un país tiene que añadir otro método como, por ejemplo, las entrevistas presenciales con un cuestionario en papel para las zonas remotas donde se carezca de infraestructura, la necesidad de desarrollar procedimientos que reduzcan al mínimo cualquier posible problema relacionado con la comparabilidad y la calidad de los datos, como las repercusiones derivadas de efectuar las encuestas por dos medios distintos, exacerba la complejidad de la tarea ¹¹.

¹¹ *Ibid.*, cap. E.

14. Si bien es indiscutible que la utilización de tecnologías contemporáneas aumenta considerablemente la eficiencia y puntualidad de la recopilación, el tratamiento y la difusión de las estadísticas censales, también exige esfuerzos adicionales a fin de asegurar la planificación, la elaboración, el ensayo y el uso satisfactorios de estas aplicaciones diferentes. Además, como subrayaron el 75 % de quienes respondieron a la encuesta de la División, se considera que el empleo de nuevas tecnologías constituye precisamente un reto significativo o moderado.

15. Los resultados obtenidos a la mitad de la serie de censos de 2020 ponen de relieve la necesidad de prestar pleno apoyo a las actividades de levantamiento de censos de población y vivienda en todos los Estados Miembros y de redoblar los esfuerzos destinados a movilizar recursos con el fin de que los empadronadores puedan aplicar de forma satisfactoria y significativa las nuevas tecnologías y metodologías y cumplir las normas y recomendaciones internacionales.

III. Metodología para el trazado de ciudades y zonas urbanas y rurales

16. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la Nueva Agenda Urbana y la Estrategia Global para el Mejoramiento de las Estadísticas Agropecuarias y Rurales contienen llamamientos para la recopilación de indicadores armonizados para las ciudades y las zonas rurales y urbanas con el fin de favorecer las comparaciones internacionales entre todos los países. Sin embargo, no se dispone de un método armonizado elaborado y acordado a nivel internacional para definir tales zonas. Las definiciones nacionales varían considerablemente¹², en detrimento de las comparaciones internacionales. Como consecuencia, seis organizaciones internacionales (la Unión Europea, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, la Organización Internacional del Trabajo, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) y el Banco Mundial) han venido colaborando estrechamente en la elaboración de un método armonizado destinado a facilitar las comparaciones estadísticas internacionales. Esta labor, que tiene por objeto complementar las definiciones nacionales, no sustituirlas, fue acogida con beneplácito por la Comisión de Estadística en su decisión 49/112, aprobada en su 49º periodo de sesiones.

17. Este método armonizado se denomina “grado de urbanización”. En el nivel 1 de esta clasificación jerárquica existen tres clases: las ciudades, los pueblos y las zonas con una densidad de población media, y las zonas rurales. El método delimita sistemáticamente estas clases a escala mundial sobre la base del número de habitantes y de los umbrales de densidad y utiliza una cuadrícula de población de 1 km². La utilización de una cuadrícula de población ayuda a resolver los problemas que surgen cuando se aplican el número de habitantes y los umbrales de densidad a unidades espaciales con diferentes formas y tamaños. Este método tiene dos extensiones. La primera se denomina “grado de urbanización de nivel 2”, el cual separa los pueblos de las zonas con una densidad de población media y divide las zonas rurales en aldeas, zonas rurales dispersas y zonas deshabitadas en su mayor parte. El grado de urbanización del nivel 2 también ofrece la posibilidad de añadir otras dimensiones rurales importantes (uso de la tierra y lejanía geográfica) para usos analíticos. La segunda extensión crea una zona de desplazamiento diario en torno a cada ciudad. La combinación de una ciudad y su zona de desplazamiento diario se denomina “zona

¹² *Demographic Yearbook 2017* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta B.19.XIII.1 H), pág. 119.

urbana funcional” o “zona metropolitana”. Esta abarca el mercado laboral de la ciudad y puede utilizarse con fines de planificación y análisis.

18. De conformidad con la decisión 50/118, aprobada por la Comisión de Estadística en su 50º período de sesiones, un documento de antecedentes sobre la metodología para el trazado de las ciudades y las zonas urbanas y rurales a efectos de comparación internacional describe el mencionado método armonizado y proporciona una evaluación de su aplicabilidad. En el documento también se incluye un resumen del amplio proceso de consulta que sustenta esta labor. ONU-Hábitat organizó siete talleres regionales para participantes de 86 países de África, Asia, América Latina y el Pacífico. Otros 20 países fueron consultados individualmente o participaron en un proyecto experimental. La División encuestó a 20 países en 2017 y convocó una reunión de expertos en 2019. Esta labor es oportuna, habida cuenta de que las oficinas nacionales de estadística pueden utilizar los datos de la serie de censos de 2020 con el fin de crear una cuadrícula de población, un componente necesario del método armonizado. Las seis organizaciones internacionales mencionadas en el párrafo 16 publicarán un informe técnico en el segundo semestre de 2020 con información más pormenorizada sobre la forma de aplicar este método.

IV. Medidas que deberá adoptar la Comisión de Estadística

19. Se invita a la Comisión de Estadística a:

a) Tomar nota del estado de la ejecución del Programa Mundial de Censos de Población y Vivienda de 2020;

b) Instar encarecidamente a los Estados Miembros a que levanten censos de población y vivienda o generen de otro modo estadísticas censales de zonas pequeñas en la serie de censos de población y vivienda de 2020 (2015-2024);

c) Aprobar la metodología para el trazado de ciudades y zonas urbanas y rurales para fines de comparación estadística a escala regional e internacional;

d) Solicitar a la División y sus asociados que sigan comprobando y vigilando la aplicación de esta metodología y que informen a la Comisión en un futuro período de sesiones de esta.