



© UNFPA Afganistán / Lorenzo Tugnoli

## Resumen Técnico sobre las Implicaciones de la COVID-19 en los Censos

Actualización No. 1, 25 de marzo de 2020

Una muestra de países que ya están alterando sus planes censales como resultado de la COVID-19	3
Principales Recomendaciones y Recursos	5
Sostener el Fortalecimiento de Capacidades Censales por parte del UNFPA de Cara a las Restricciones de Viaje	6
Los Esfuerzos de Abogacía son Fundamentales	7
Limitaciones Financieras Potenciales a Largo Plazo	8
Opciones para la Operación de Censos	8
Riesgos Asociados con la Interrupción y el Retraso de las Etapas de un Censo	10
Resumen de Consideraciones y Recomendaciones	11



A medida que el mundo lucha contra la propagación de la COVID-19, el UNFPA debe hacer frente a las implicaciones del brote en los preparativos y la implementación de la ronda de censos 2020. Si consideramos que son 150 los países (incluidos 85 en los que existen programas del UNFPA) en los que se tiene programado realizar censos en 2020 y 2021, la disrupción potencial de la ronda de censos de 2020 podría ser significativa. La pandemia de la COVID-19 amenazarla la realización exitosa de los censos en muchos países como resultado de retrasos e interrupciones que pueden comprometer la calidad de los proyectos de censos o llevar a su cancelación total. El financiamiento doméstico y proveniente de donantes para la realización de los censos puede desviarse para hacer frente a la COVID-19, una situación que los privará de fondos cruciales. Varios países ya han tomado la decisión de posponer sus censos, y muchos otros aún están por anunciar qué sucederá con ellos.



© UNFPA Afganistán / Lorenzo Tugnoli

### Una muestra de países que ya están alterando sus planes censales como resultado de la COVID-19

**Belice** ha pospuesto su censo hasta 2021 con el fin de desviar el financiamiento asignado al mismo para su uso en un fondo nacional de emergencia.

**Brasil** decidió posponer su censo hasta 2021.

**China** aún planea realizar su censo en noviembre de 2020, pero sus preparativos se han visto afectados y en este momento están sujetos a revisión.

El censo de **Costa de Marfil**, planeado para abril de 2020, podría retrasarse como resultado de la cuarentena decretada por el gobierno y las restricciones a los viajes internos. Las tabletas que se usarían para el mismo, provenientes de China, se retrasaron más allá de su fecha de entrega prevista en enero, pero noticias recientes indican que ya fueron enviadas.

**Ecuador** se encuentra actualmente en su etapa pre-censal, y está levantando datos cartográficos en sus ciudades más grandes. Sin embargo, ha interrumpido todas las actividades relacionadas con el censo durante 2 semanas, con la expectativa de que este retraso pudiera extenderse a 4 semanas. Con el censo programado para noviembre de 2020, los retrasos en el mapeo podrían alterar su calendarización.

**Kirguistán** decidió posponer su censo programado para marzo de 2020 un mes, con posibles retrasos adicionales.

**Indonesia** se está preparando para extender su periodo de autoempadronamiento en línea y cancelar toda la recolección de datos de campo. En su lugar, usarán datos administrativos, por lo que han solicitado apoyo adicional del UNFPA con el fin de usar dichos datos para su censo.

**México** continúa con su recolección de datos de campo.

El censo de **Panamá** se pospuso un año, pero actualmente se encuentran evaluando las implicaciones adicionales de ello. También están evaluando los procesos preparatorios que pueden comenzar ya, como es el caso de las adquisiciones.

En los **Estados Unidos de América**, la mayoría de sus habitantes recibieron invitaciones para responder al censo de 2020 en la segunda semana de marzo. La Oficina del Censo de los Estados Unidos pospuso su programa de difusión comunitaria de finales de marzo a principios de abril, ya que el mismo incluye asistencia presencial para aquellas personas que no pueden responder en línea.

El censo de las **Seychelles** se pospuso un año, de agosto de 2020 a agosto de 2021. Sin embargo, continúan con sus actividades de mapeo de campo y diseño de cuestionarios, lo mismo que con las pruebas preliminares de sus herramientas para la recolección de datos mediante el uso de tabletas.

## Principales Recomendaciones y Recursos

Las Oficinas de País del UNFPA deben apoyar a los gobiernos con sus planes de contingencia, continuar ofreciendo orientación técnica y el fortalecimiento de sus capacidades censales, y crear consciencia acerca de la importancia del censo para el desarrollo, lo mismo que para la preparación y la respuesta a la pandemia.

1. Es necesario realizar un esfuerzo global para asegurarse de que, aun cuando los censos se posterguen, no se cancelen la planeación y los preparativos de los mismos. En todo caso, será necesario continuar trabajando a pasos acelerados para asegurarse de que la implementación pueda proceder de manera segura una vez que la pandemia esté bajo control.
2. Para asegurar lo anterior, el fortalecimiento de capacidades censales presenciales que la Sede y las Oficinas Regionales habían planeado para el primero y segundo trimestres se reprogramará para su impartición de manera virtual. Si desea consultar los recursos de orientación técnica y para la planeación de censos que tenemos disponibles, puede hacer clic [aquí](#). Próximamente estaremos enviando invitaciones para participar en los seminarios web para su personal y sus colaboradores de las Oficinas Nacionales de Estadística (ONE).
3. Si bien es cierto que en todo el mundo ya se están usando nuevos métodos para la elaboración de censos, incluidas técnicas en línea, basadas en registros e híbridas, estos métodos requieren de un amplio proceso de planeación y de condiciones previas que no pueden generarse con poco tiempo de anticipación. Por lo tanto, las Oficinas de País no deben recomendar a las ONE cambiar a nuevas técnicas censales que no se hayan planeado con suficiente anticipación. Lo más prudente es sencillamente posponer la estrategia censal planeada.
4. Los esfuerzos de abogacía serán críticos en un momento en el que los gobiernos enfrentan muchos desafíos al mismo tiempo. Se invita a las Oficinas de País del UNFPA a crear consciencia acerca de la importancia del censo (ver folleto útil [aquí](#)), incluyendo para la preparación y la respuesta a la pandemia.

El UNFPA debe apoyar a las ONE para asegurarse de que los gobiernos reconozcan la urgencia, desde la perspectiva de la salud y el desarrollo, de cumplir con el requisito establecido en su normatividad de participar en la ronda de censos de 2020.

5. Aun cuando la Oficina de Adquisiciones del UNFPA (la PSB) informó recientemente que ya se reactivó el envío de los insumos informáticos que se requieren provenientes de China, es necesario hacer notar que los procesos de entrega y recepción se seguirán viendo afectados, ya que los países en todo el mundo están adoptando medidas de contención que afectarán dichos envíos.
6. La oferta limitada de equipo de protección, que aún persiste, tiene implicaciones inmediatas para la realización del censo en aquellas comunidades con riesgo de transmisión. La PSB (la División de Servicios de Adquisiciones) está asociándose con otras agencias para explorar la posibilidad de nuevos recursos y cadenas de suministro.

## Sostener el Fortalecimiento de Capacidades Censales por parte del UNFPA de Cara a las Restricciones de Viaje

La Sede del UNFPA y el personal de Población y Desarrollo de las Oficinas Regionales y de País están trabajando con rapidez en la planeación de modalidades alternativas para el ofrecimiento de asistencia técnica en lo que respecta a preparativos y la implementación de censos a través de teleconferencias, seminarios web y otras plataformas en línea.

En este sentido, los Talleres de Actualización Censal del UNFPA planeados para el primero y segundo trimestres en Dakar, y el segundo trimestre en América Latina, se están rediseñando actualmente para su lanzamiento global de manera virtual en el segundo trimestre. Por el momento, la Sede y las Oficinas Regionales no tienen planes para llevar a cabo talleres presenciales adicionales más adelante en 2020.

Sostener el fortalecimiento de las capacidades censales de manera virtual es crucial para poder mantener y construir nuestra experiencia técnica en materia de censos, sostener los preparativos de los censos y compartir ejemplos de cómo usar los datos censales para el desarrollo y la acción humanitaria, incluidas la preparación y la respuesta a la pandemia.

## Los Esfuerzos de Abogacía son Fundamentales

Este es un momento importante en el que el UNFPA debe crear conciencia acerca de la importancia de contar con datos de población precisos no solo para fines de desarrollo, sino también para hacer frente a emergencias de salud mundiales, como es el caso de la COVID-19. Aun cuando el UNFPA hace énfasis de manera rutinaria en la criticidad de los datos de población para la preparación y la respuesta humanitarias, estos datos no resultan menos críticos de cara a una pandemia. Por ejemplo, los gobiernos necesitan actualizar su conocimiento acerca de las densidades poblacionales en sus principales ciudades, ya que se trata de ubicaciones que presentan una transmisión más elevada. Por otro lado, las elevadas tasas de letalidad entre las poblaciones de edad más avanzada exigen un conocimiento de los lugares en los que se concentran las personas mayores; la provisión de instalaciones médicas de emergencia requiere de datos acerca de las poblaciones que residen en las zonas en donde se prestarán esos servicios; e incluso las métricas básicas acerca de los casos de COVID-19 requieren de denominadores de población precisos por ubicación.



## Limitaciones Financieras Potenciales a Largo Plazo

En este momento, los gobiernos se encuentran priorizando los recursos nacionales para su uso en la respuesta de salud pública, lo mismo que para hacer frente a las consecuencias económicas de la COVID-19, y esta desviación de recursos ya ha contribuido a la postergación de los censos en Belice, Brasil y las Seychelles.

Si las consecuencias económicas de la pandemia empeoran, eso aumentará la probabilidad de que se presenten deficiencias presupuestales para la operación de los censos. La inestabilidad actual en los mercados de intercambio de divisas y el potencial de una recesión mundial sugieren que el impacto económico de la COVID-19 podría ser sostenido y sustancial. Esto, a la postre, aumentará la necesidad de movilizar apoyo económico global para llevar a cabo los censos, lo mismo que para recabar datos de población en general.

Las Oficinas de País deben continuar con sus esfuerzos de recaudación de fondos para los censos. En este sentido, la Sede y las Oficinas Regionales ofrecerán tanto apoyo como sea posible. Los esfuerzos de recaudación de fondos a través del Fondo Temático de Datos de Población del UNFPA continuarán, y buscarán complementar los recursos globales disponibles para los censos.

Otro aspecto que resulta aún más crítico es el de crear conciencia acerca de la necesidad de posponer, y no cancelar, los censos en todo el mundo, destacando la importancia contar con datos de población para hacer frente a las necesidades en materia de desarrollo, que podrían incrementarse como resultado de la COVID-19, lo mismo que para la preparación y respuesta a la pandemia.

## Opciones para la Operación de Censos

Algunas Oficinas de País están preguntando si el UNFPA debería aconsejar a los gobiernos considerar abordajes alternativos para realizar sus censos, como los censos basados en registros o los censos electrónicos. Varias también han preguntado si las estimaciones de población basadas en modelos "híbridos" son una alternativa razonable en caso de que la COVID-19 impida la realización del censo. **El UNFPA no recomienda cambiar la modalidad del censo en el caso de aquellos censos que ya se encuentren en una etapa de preparación avanzada. Las Oficinas de País deben invitar a las ONE a no cambiar a nuevas metodologías censales que no se hayan planeado con suficiente anticipación. Lo más prudente es sencillamente posponer la estrategia censal planeada.** A continuación se proporciona información sobre diferentes modalidades de censos.

**Uso de Métodos Mixtos:** Comparada con la ronda de censos de 2010, la ronda de 2020 ya cuenta con una adopción más amplia de métodos mixtos para la realización de censos, incluidas combinaciones de recolección de datos de manera tradicional y por Internet, y censos basados en registros. Sin embargo, los censos basados en registros y los métodos para la realización de censos en línea requieren de una planeación extensa y de condiciones preexistentes que pueden no existir, particularmente en los países de ingreso bajo y mediano.

**Censos en Línea:** El uso de censos en línea requiere de un cierto nivel de penetración de la Internet, un nivel extendido de alfabetización informática, la aceptación pública de la Internet para realizar actividades oficiales, facultades legales, y la disponibilidad de un registro nacional de domicilios o un catastro. De manera más importante, la mayoría de los censos en línea únicamente abarcan a una proporción de la población y, por lo tanto, solo pueden usarse como complemento de las actividades casa por casa. Por ejemplo, el primer censo en línea realizado por Irán en 2016, de manera impresionante, abarcó al 48% de la población, pero el resto de la población requirió de entrevistas presenciales. Pero incluso si el 60 o 70% de una población pudiera contarse en línea, seguiría existiendo un subconteo significativo de la población. Por último, las personas no contadas en un censo en línea típicamente son las más vulnerables económicamente o las más rezagadas, y la aspiración de todo censo debe ser la de no dejar a estos grupos sin contar bajo ninguna circunstancia.

**El Uso de Datos de Registros para Censos:** Algunos países cuentan con registros administrativos bien desarrollados que se pueden usar para un censo basado en registros. Sin embargo, cabe hacer notar que la mayoría de los países que usan registros administrativos para levantar censos de cualquier forma necesitarán complementarlos con el empadronamiento de campo tradicional o con encuestas por muestreo. La decisión de usar registros administrativos como fuente de datos censales dependerá de la disponibilidad y la calidad de los datos administrativos. Las fuentes más comunes de datos administrativos incluyen: registros de población (por lo general basados en un sistema de cédulas de identidad complementado con datos sobre nacimientos, fallecimientos, matrimonios e inmigración); registros de domicilios; registros de empresas; registros de empleo; registros de pensiones y asistencia social; registros de educación; registros de personas en busca de empleo, etc. El siguiente es un resumen de las condiciones previas y los requerimientos para considerar un censo basado en registros:

- Existencia de legislación apropiada que permita que las ONE tengan acceso a registros administrativos en diferentes sectores, y cooperación entre ministerios/sectores.
- Sistemas integrales de registros administrativos en los diferentes sectores (registros civiles y de estadísticas vitales, salud, educación, empleo, etc.).
- Una alta calidad de datos administrativos (oportunos, con buena cobertura, etc.).
- Identificadores únicos para todos los miembros de la población que permitan cruzar datos individuales entre registros, y confianza del público en los medios de identificación comunes.
- Marco para el Aseguramiento de la Calidad de Datos Estadísticos
- Uso estadístico de los registros.

A la fecha, muchas de estas condiciones previas no existen en los países que cuentan con programas del UNFPA. Por lo tanto, para muchos países, el uso de registros como la única base para realizar sus censos aún no es una opción.

**Estimaciones de Población Basadas en Modelos, o "censos híbridos":** El UNFPA apoya a países que enfrentan desafíos para realizar un censo en la totalidad de su territorio a través de la construcción de capacidades para generar estimaciones de población modeladas en el caso de áreas inaccesibles. Si bien es cierto que esta es una valiosa estrategia para zanzar brechas, estos modelos se basan en datos provenientes de encuestas recientes realizadas en el terreno que pueden verse obstaculizadas por conflictos armados, desastres naturales o una crisis de salud global como la pandemia de la COVID-19. Por otro lado, únicamente generan cifras de población estimadas por edad y sexo y, por ello, carecen de la riqueza de los datos generados por un censo tradicional acerca de las características sociales y económicas de una población, que son precisamente los que hacen del censo una fuente de datos tan valiosa para el desarrollo económico y social.

## Riesgos Asociados con la Interrupción y el Retraso de las Etapas de un Censo

Como un censo requiere de etapas de implementación interdependientes, cualquier interrupción o retraso que se presente a la mitad de un censo puede generar riesgos únicos para la calidad del censo. Por ejemplo, un desfase más largo de lo previsto entre las etapas de preparativos para el mapeo y el empadronamiento puede generar riesgos, ya que es posible que, para el momento en que se realice el empadronamiento postergado, el mapeo y el padrón de hogares realizados durante la etapa cartográfica ya no resulten válidos. Esto puede comprometer la calidad de los datos al excluir a las personas que se desplazan o migran durante la postergación, o bien al modificar la carga de trabajo planeada para los empadronadores.

Las interrupciones durante el proceso de recolección de los datos censales comprometen la naturaleza fundamental del censo, así como la calidad de los datos, ya que pueden disminuir la participación sostenida de los empadronadores e introducir discontinuidades en las metodologías de campo, llevar a dobles conteos, aumentar los errores de recordación, disminuir la participación si las personas encuestadas ya no identifican las fechas del censo, y aumentar los costos asociados con el seguimiento de aquellas personas que no pudieron ser encuestadas. Adicionalmente, el temor de interrupciones adicionales puede llevar a los empadronadores e informantes a apresurarse y omitir preguntas con el fin de completar el padrón tan rápido como sea posible

## Resumen de Consideraciones y Recomendaciones

Las Oficinas Nacionales de Estadística no cuentan de manera rutinaria con planes de contingencia para censos durante emergencias sanitarias, y existe poca experiencia en el manejo de censos durante una pandemia, como es el caso de la COVID-19. Por ello, las orientaciones aún son limitadas; este es un primer Resumen Técnico sobre Censos durante la pandemia de COVID-19, pero iremos produciendo actualizaciones adicionales a medida que vayan surgiendo nuevos conocimientos y comencemos a consolidar las lecciones aprendidas por las Oficinas de País del UNFPA, las ONE y las entidades censales asociadas.

El UNFPA jugará un papel fundamental en el proceso de convocar/compartir información para apoyar los esfuerzos de planeación gubernamentales, al mismo tiempo que continuará creando consciencia acerca de la importancia del censo.

Aun cuando las disrupciones a las cadenas de suministro y los procesos de adquisición de equipo informático y de comunicaciones que se encuentran estancados parecieran estar mejorando, no es posible predecir qué tan sostenible será el avance. Todos los países que se encuentran planeando censos deberían prever un tiempo adicional para el procesamiento de los requerimientos de sus adquisiciones, y asegurar su envío oportuno.

Les sugerimos compartir las necesidades de tabletas previstas con los Asesores Regionales de Población y Desarrollo, de modo que las Oficinas Regionales y la Sede del UNFPA pueden considerar las opciones para el alquiler de tabletas y para compartirlas entre los diferentes países.

Llevar a cabo censos en un momento de transmisión potencial plantea riesgos de salud para el personal en el campo y el público. Por lo tanto, el riesgo de contraer la COVID-19 y la ansiedad pública acerca de su posible transmisión son razones de peso para posponer un censo.

El UNFPA no recomienda cambiar la modalidad del censo en el caso de aquellos censos que ya se encuentren en una etapa de preparación avanzada. Únicamente se deberán considerar metodologías alternativas, como los censos basados en registros y los censos electrónicos, si existe suficiente tiempo para realizar la planeación requerida y existen las condiciones previas necesarias. Las

recomendaciones técnicas para estas metodologías se encuentran disponibles en el [sitio de recursos sobre censos](#) del UNFPA.

La recomendación del UNFPA es que cada Oficina de País, lo mismo que las ONE, consideren las ventajas de posponer los censos en aquellos casos en los que su implementación se vea afectada de manera adversa por la pandemia, al mismo tiempo que continúen avanzando en los preparativos del censo y el fortalecimiento de capacidades por medios virtuales, además de asegurar la adquisición temprana del equipo necesario, demostrar el valor de los datos de población para la preparación y la respuesta a la COVID-19 y, por último, asegurarse de tomar todas las precauciones necesarias para proteger la salud y la seguridad de la población. El UNFPA debe sostener sus esfuerzos para asegurarse de que, al mismo tiempo que los gobiernos contengan la pandemia, estén bien preparados para llevar a cabo sus censos.



© UNFPA / Sabrina Juran

Elaborado por el Personal de Población y Desarrollo de la Sede y las Oficinas Regionales