

TRABAJO DE GRADO

ESTUDIO DE CASO

MBA

GESTIÓN PÚBLICA

UNIVERSIDAD DE LOS ANDES

VÍCTOR MANUEL MUÑOZ R

2003 28 317

NOVIEMBRE 2005

## TABLA DE CONTENIDO

EL CENSO 2005, Una decisión polémica (A) .....	4
Los implicados .....	4
Álvaro Uribe Vélez .....	4
Cesar Augusto Caballero Reinoso .....	5
Ricardo Galán Osma .....	6
La encuesta no publicada .....	6
EL DANE .....	6
Álvaro Uribe - Presidente: .....	9
Cesar Caballero – Director del DANE .....	9
Ricardo Galán: .....	9
ANEXO A .....	10
EL CENSO 2005, Una decisión polémica (B) .....	11
Renuncia del Director el DANE .....	11
Declaración ante los medios del Ex – Director del DANE: .....	12
Comunicado de prensa expedido por la Presidencia de la República .....	12
Ernesto Rojas Morales .....	13
El Presidente nombra el nuevo director del DANE .....	14
El proceso del Censo .....	15
Álvaro Uribe - Presidente: .....	24
Ernesto Rojas Morales – Director del DANE .....	24
Investigadores y académicos .....	24
LAS DECISIONES QUE SE TOMARON .....	26
Una decisión Polémica (A) .....	26
Renuncia del Director el DANE .....	26
Una decisión Polémica (B) .....	26
Metodología presentada por el DANE y aprobada en el CONPES de diciembre de 2004 .....	26
Diseño y metodología ajustada de manera previa para el 22 de mayo de 2005 previo al inicio del Censo .....	27
Diseño y Metodología con la que inicio el trabajo el DANE el 22 de mayo de 2005 .....	28
OBJETIVO DE INVESTIGACIÓN DEL CASO .....	29
Título .....	29
Autor .....	29
Institución .....	29
Grupo Objetivo .....	29
Naturaleza del Caso .....	29
Propósito del Caso .....	29
Contexto del Caso .....	29
Herramientas de investigación .....	30
Metodología a ser empleada .....	30
Juego de Roles I .....	30
Juego de Roles II .....	30
Objetivos didácticos .....	31
Objetivos de aprendizaje .....	31
Temas principales .....	32
Ubicación .....	32
Dilema en la toma de decisiones Fase I .....	32
Dilema en la toma de decisiones – Fase II .....	34
Análisis desde lo teórico .....	36
La Información como bien público .....	36
Nacimiento de la política (adopción de la metodología del Censo) .....	37
PLAN DE CLASE .....	39
Trabajo fuera de clase .....	39

Trabajo en clase .....	39
Trabajo en clase .....	40
ANEXO 1.....	41
Qué es el CONPES? .....	41
Rango de acción del CONPES.....	41
Miembros permanentes del CONPES .....	41
Qué es el COINFO? .....	41
ANEXO 2.....	45
Antecedentes Metodológicos del XVII CENSO de Población y VI de Vivienda año 2005 ...	45
Evaluación Censos anteriores al 2005. ....	45
Censo de 1993.....	45
Censos Piloto 1999 - 2004 .....	45
Documentos CONPES Metodología diseñada por la administración de Cesar Caballero. .	45
Avalés al diseño del Censo de Población y Vivienda.....	46
ANEXO 3.....	48
Metodologías de CENSOS Internacionales.....	48
Países con censos tradicionales, como el que tenía diseñado Colombia.....	48
Países que todo o la gran mayoría del censo lo hacen a través de registros administrativos.	48
.....	48
Países en transición de censos tradicionales a censos basados en registros administrativos:	48
.....	48
Países que buscan otras soluciones: .....	48
ANEXO 4.....	49
ANEXO 5.....	50
ANEXO 6.....	51
ANEXO 7.....	52
ANEXO 8.....	53
ANEXO 9.....	54



---

---

EL CENSO 2005, Una decisión polémica (A)

El día 14 de septiembre de 2004, Cesar Caballero para ese entonces Director del DANE a altas horas de la noche continuaba en su oficina reunido con su equipo de trabajo más cercano, evaluando la posibilidad de renunciar a su cargo como director de la entidad, situación que se presentaba debido a las ordenes que había recibido desde la Presidencia de la República de suspender la entrega de los datos de una encuesta realizada por el DANE<sup>1</sup>, lo cual a juicio de Caballero se constituía claramente en una violación al acceso de un bien público como era la información.

La incertidumbre de Caballero sobre la decisión a tomarse incrementaba a medida que pasaban las horas dado que trataba infructuosamente de comunicarse con el Presidente de la República, quien a parte de ser su jefe era su amigo con el cual había estudiado en la Universidad de Oxford en Inglaterra; Caballero consideraba que la orden que le habían entregado no podía provenir directamente del Presidente, ya que él lo conocía muy bien y era una persona que siempre se preocupaba por respetar el estado de derecho<sup>2</sup>.

Caballero ante la imposibilidad de comunicarse con el Presidente, se despidió de su equipo de trabajo más cercano y se fue para su casa con la idea de que unas horas de sueño le podrían ayudar para despejar su mente y poder tomar una decisión.

#### Los implicados

#### Álvaro Uribe Vélez<sup>3</sup>

Álvaro Uribe Vélez nació en Medellín el 4 de julio de 1952. Abogado y politólogo de la Universidad de Antioquia especializado en Administración y Gerencia de Harvard University. Se desempeñó como profesor asociado en Oxford University en Inglaterra.

Uribe Vélez en su vida pública se desempeñó como Jefe de Bienes de las E.P.M., Secretario General del Ministerio de Trabajo, Director de la Aeronáutica Civil, Alcalde de Medellín, Concejal de Medellín, Gobernador de Antioquia y Senador en dos ocasiones antes de ser elegido Presidente de la República.

---

<sup>1</sup> Sepresume que el orden lo dio Ricardo Galán, el jefe de comunicaciones de la Presidencia de la República.

<sup>2</sup> El día que el Presidente designó a Caballero como director del DANE le solicitó que ante todo la información que se le entregará al país por parte del DANE debía ser real, oportuna, veraz y de muy buena calidad.

<sup>3</sup> <http://www.presidencia.gov.co>

Los principios de su gobierno como presidente para el periodo 2002 – 2006, se fundamentaron en 4 pilares: La Seguridad democrática, la lucha contra la corrupción, la lucha contra la politiquería y la inversión social.

Así mismo Uribe se define como "un demócrata con sentido de la autoridad y un capitalista con vocación social", ajeno al "Estado clientelista" imperante en Colombia.<sup>4</sup>

Es una persona perfeccionista, incansable trabajador, le gusta conocer el detalle del comportamiento de todas las instancias de su gobierno, no delega las decisiones importantes, no le gusta que se ventilen los problemas de su gobierno por los medios, desea mantener ante todo un mismo lenguaje ante la prensa.

#### Cesar Augusto Caballero Reinoso<sup>5</sup>

Politólogo y especialista en Gestión Pública de la Universidad de los Andes. Especialista en diseño e implementación de políticas públicas del Banco Interamericano de Desarrollo con una Maestría Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Oxford en Inglaterra.

Se ha desempeñado profesionalmente como consultor en diversos temas públicos en entidades y órganos consultivos como el Banco de la República, la Comisión Nacional de Regalías, La Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas y la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES).

De igual manera ha sido asesor del Gobernador de Risaralda, de la Consejería Presidencial para la Reforma del Estado y la de la Alcaldía Mayor de Bogotá.

Conoció a Álvaro Uribe Vélez en Oxford, Inglaterra, mientras adelantaba sus estudios de maestría y Uribe se desempeñaba como senior associate member del Saint Anthony's College de la Universidad de Oxford; durante este periodo iniciaron su amistad.

Durante la campaña a la presidencia 2002 – 2006 de Álvaro Uribe, Caballero se desempeñó como jefe coordinador y asesor del área programática, área responsable de esgrimir los lineamientos del plan de desarrollo y de gobierno del electo presidente. Es conocido como uno de los primeros en brindar el apoyo al candidato cuando éste no marcaba más del 4% en las encuestas de intención de voto.

Fue nombrado por el Presidente de la República como Director del DANE el 19 de septiembre de 2002.

Caballero es una persona que busca tomar decisiones y acciones de manera rápida, se fundamenta en la escuela moderna de toma de decisiones públicas predicada en Oxford, cree en el esquema de rendición de cuentas frente a los planes de gobierno y de gestión, y le gusta la exposición ante los medios de comunicación. En su gestión como director del DANE citaba a ruedas de prensa en las que no solo entregaba la información estadística para el país, sino que también manifestaba sus diferentes puntos de vista sobre temas de relevancia para la economía nacional.

---

<sup>4</sup> <http://www.cidob.org/bios/castellano/lideres/u-002.htm>

<sup>5</sup> <http://www.colombia.com/noticias/autonoticias/2004/DetalleNoticia23463.asp>

## Ricardo Galán Osma<sup>6</sup>

Nacido en la ciudad de Bogotá, periodista de la Fundación Escuela Superior Profesional INPAHU. Profesionally se ha desempeñado como periodista y subdirector del noticiero CM&, ha trabajado en medios como Radionet, La Prensa, El Siglo y Caracol.

Durante la campaña presidencial 2002 – 2006 de Álvaro Uribe se desempeñó como Jefe de Comunicaciones.

En el gobierno de Álvaro Uribe es el responsable de manejar la imagen del presidente de la mano de Jaime Bermúdez<sup>7</sup>, y se encarga de manejar lenguaje que utiliza el Gobierno ante la opinión pública para los diferentes temas, a su vez es quien emite ante la prensa los pronunciamientos oficiales emanados de la Presidencia de la República.

Dentro de las funciones del secretario de prensa de la República de Colombia se encuentra la de coordinar las actividades necesarias para la divulgación de los actos en que participe el Presidente de la República, la Primera Dama, los funcionarios de la Presidencia de la República y, cuando a ello hubiere lugar, los Ministros y otros funcionarios del Estado.<sup>8</sup>

Es conocido por ser muy exigente en las responsabilidades laborales, considera que debe existir unidad de criterio en forma y fondo respecto del lenguaje que las diferentes entidades del Estado utilizan en los mensajes que transmiten a la opinión pública nacional e internacional.

Según Sandra Ceballos, Representante a la Cámara por Bogotá, miembro de la bancada uribista en el Congreso de la República: “Galán es quien desde el Gobierno se encarga de filtrarle a la prensa actuaciones o pronunciamientos de congresistas uribistas y promover cuestionamientos públicos en su contra”<sup>9</sup>, cuando estos no están alineados con los direccionamientos del gobierno.

### La encuesta no publicada

El presidente de la República Álvaro Uribe Vélez, a los pocos días de posesionado en septiembre del año 2002, designó a uno de sus colaboradores más cercanos durante la época de campaña presidencial, César Caballero Reinoso, como director del Departamento Nacional de Estadística DANE, encargándole como tarea principal al frente de tan importante entidad, la responsabilidad de mantener ante todo la transparencia y oportunidad en la entrega de datos para el país.

### EL DANE

Es un Departamento Administrativo, con rango de Ministerio Técnico, perteneciente a la rama ejecutiva, creado el 14 de octubre de 1953. El DANE tiene a su cargo la responsabilidad de producir y difundir la información estadística estratégica para la toma de decisiones en el desarrollo económico y social del país. A su vez es el responsable de la realización de los Censos de Población y Vivienda, al igual que los Censos Económicos y Agropecuarios. (Ver en el Anexo A la estructura de la entidad)

---

<sup>6</sup> <http://www.presidencia.gov.co>

<sup>7</sup> Jaime Bermúdez, Asesor Presidencial, responsable de la imagen del presidente y de la estrategia de imagen del gobierno.

<sup>8</sup> Decreto 1860 de 1991

<sup>9</sup> <http://www.elpais.com>. 19 de junio de 2005.

Caballero desde el inicio de su gestión al frente del DANE demarcó varias líneas de trabajo, entre las que se encontraban el mejoramiento de la imagen y la credibilidad de la institución ante la opinión pública, la modernización del DANE a nivel de procesos y de tecnología, el respeto por la reserva estadística, la calidad y oportunidad en la entrega de datos y ante todo la confianza de los diferentes sectores en los datos macroeconómicos entregados por la entidad.

El estilo de gestión de Caballero, en el que ejercía sus funciones de manera autónoma desde el punto de vista de algunos asesores y altos funcionarios del gobierno, le había generado discrepancias y mal ambiente al interior del ejecutivo. Dicho estilo frecuentemente lo sustentaba con los roles definidos en la Constitución para ministros y directores de departamento<sup>10</sup>.

Miembros del gobierno, y en especial del equipo económico, criticaban con dureza su poca solidaridad en el momento de suministrar las cifras económicas y sociales que producía el DANE. A criterio de estos, Caballero debía, antes de entregar las cifras económicas a la opinión pública, consultar su impacto con los respectivos ministerios, ya que en varias oportunidades algunos ministros habían sido entrevistados por los medios de comunicación sin que estuvieran al tanto de los resultados entregados por el DANE, y no estaban preparados para responder a los interrogantes de los periodistas.

Caballero se defendió de los ataques de sus compañeros de gobierno aduciendo que las cifras siempre se discutían con los técnicos de los diferentes ministerios antes de hacerse públicas, y que ya era responsabilidad de estos comunicarle a sus superiores los resultados que se iban divulgados en los próximos días. De igual manera, Caballero defendió la independencia y la imparcialidad del DANE frente a la generación de sus mediciones, con fundamento en que la información es un bien público y como tal le pertenece a todos los colombianos.<sup>11</sup>

Ricardo Galán, Secretario de Prensa de la Presidencia de la República, y coordinador de todos los jefes de prensa de las entidades del gobierno, le había requerido al DANE que las ruedas de prensa que se brindaran sobre las cifras que generaba la entidad tenían que hacerse de una manera menos expuesta a los medios, ya que consideraba se citaban demasiadas ruedas de prensa, cuando la información que allí se entregaba podía ser divulgada mediante comunicados de prensa, sin necesidad de aparecer en televisión o radio en donde el director del DANE hacía interpretaciones y análisis de los resultados. También insistía en la necesidad de coordinar las horas y días de publicación de los datos buscando estar acorde con otras noticias que se generaban en otros sectores del gobierno.

Con un ambiente tenso que existía entre el director del DANE y algunos funcionarios del gobierno, el DANE cumpliendo con una de sus funciones como es la de realizar mediciones sobre temas y sectores especializados, con el apoyo del Departamento de Planeación Nacional (DNP) realizó, con recursos de la Nación y cofinanciación de las alcaldías de Bogotá, Medellín y Cali, una encuesta de victimización de hogares en dichas ciudades. En la encuesta se visitaron

---

<sup>10</sup> Según el Título VI, Capítulo 4 (de la Rama Ejecutiva), artículo 208 de la Constitución Política de Colombia de 1991: *“Los ministros y los directores de departamentos administrativos son los jefes de la administración en su respectiva dependencia. Bajo la dirección del Presidente de la República, les corresponde formular las políticas afines a su despacho, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley.”*

<sup>11</sup> Las situaciones descritas hacen referencia a la publicación de los datos de empleo, crecimiento económico, construcción y de industria.

24.774 hogares y se entrevistaron a 75.209 personas, con el propósito de generar una línea de medición como soporte para las autoridades locales y del orden nacional en la toma de decisiones en materia de seguridad y violencia.

La encuesta sobre victimización tenía un alto grado de sensibilidad para el gobierno del presidente Uribe, en el entendido que una de sus principales líneas de acción era la de la política de seguridad democrática y cualquier resultado adverso en cifras podría generar dudas y críticas al gobierno sobre su efectividad en la ejecución de la política.

El 13 de agosto de 2004, el Director del DANE le envió un comunicado contándole a los funcionarios del alto gobierno, asesores de imagen y ministros los resultados de la encuesta y solicitó a estos la definición de una fecha para entregar los resultados de la misma a la opinión pública. El director del DANE recibió una instrucción verbal por parte de la Presidencia de la República, en la que le manifestaban que antes de publicar los datos, el estudio debía ser presentado al Ministro de Defensa, al Director de la Policía, al Director de la Dijin, y al Director del DAS.

Una vez surtido el periodo de reuniones y discusiones técnicas sobre los resultados de la encuesta con el Ministro de Defensa, el Director de la Policía, el Director del DAS, el Director de la Dijin, al igual que con los alcaldes de Bogotá, Medellín y Cali y dado que ninguna de las entidades manifestó objeciones a la metodología y a los resultados obtenidos, el director del DANE procedió a programar la rueda de prensa para divulgar la información.

La relación de Caballero en los días previos a la presentación de la encuesta con los funcionarios y asesores del alto gobierno en el palacio presidencial era cordial y amable. El creía que todos los inconvenientes que se habían presentado meses atrás por su exposición a los medios, habían desaparecido.

La rueda de prensa para presentar los resultados de la encuesta de victimización, se programó para el 15 de septiembre de 2004 a las 2:30 p.m.

El director del DANE recibió el día martes 14 de septiembre de 2004, en horas de la noche, la orden de suspender indefinidamente la rueda prensa en donde se divulgarían los datos de la encuesta de victimización de hogares realizada en Bogotá, Cali y Medellín. La orden se desarrolló mediante una llamada telefónica en la que en un tono agresivo, según Caballero, se le manifestó que existía malestar por sus continuas apariciones en medios y por su falta de solidaridad con el gobierno en la forma en que se presentaba la información que producía el DANE a la opinión pública.

“Sobre el tema, se estableció que quienes hicieron esa llamada a Caballero fueron el jefe de prensa de la Casa de Nariño, Ricardo Galán, y el asesor de imagen de la Presidencia, Jaime Bermúdez”<sup>12</sup>

Caballero se molestó porque a su juicio la rueda de prensa no debía aplazarse y porque además su único jefe y del cual él consideraba debía recibir esa instrucción era el Presidente de la República. Caballero trató infructuosamente de comunicarse con el Presidente hasta altas horas de la noche sin recibir respuesta a sus mensajes, pese a que habló con su secretaria y con varios de sus asesores.

Para Caballero *“la información es un bien público, no es del Estado sino de la sociedad colombiana y cuando se considera que ésta cumple con los rigores técnicos debe divulgarse”*.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> <http://www.rcn.com.co/noticia.php3?nt=5970>

<sup>13</sup> <http://elpais-cali.terra.com.co/paionline/notas/Septiembre162004/BREVE3A.html>



Preguntas a responder y acciones a tomar:

Álvaro Uribe - Presidente:

¿Destituir al Director del DANE por incumplir una orden que pudo enviar a través de uno de sus funcionarios?

¿Respaldar al Director del DANE y autorizar la rueda de prensa?

¿Aceptar una eventual renuncia del Director del DANE?

¿Motivar la renuncia del director del DANE, y así poder designar a alguien con el que él y el equipo económico se sintieran más a gusto, y que fuera menos independiente?

¿Otra alternativa sugerida?

¿Desde la perspectiva de los marcos teóricos de toma de decisiones públicas, como se puede orientar la decisión que se toma?

Cesar Caballero – Director del DANE

¿Renunciar entendiendo que el mensaje de aplazamiento de la encuesta era una pérdida de libertad como Director del DANE, la cual iba en contravía de sus principios?

¿No darle trascendencia al episodio asumiendo que sus detractores conociendo su fuerte temperamento, estaban generando hechos que lo molestaran y lo llevaran a renunciar?

¿Suspender la rueda de prensa?

¿Otra alternativa sugerida?

¿Desde la perspectiva de los marcos teóricos de toma de decisiones públicas, como se puede orientar la decisión que se toma?

Ricardo Galán:

¿Modificar su posición inicial y autorizar la rueda de prensa programada por el Director del DANE?

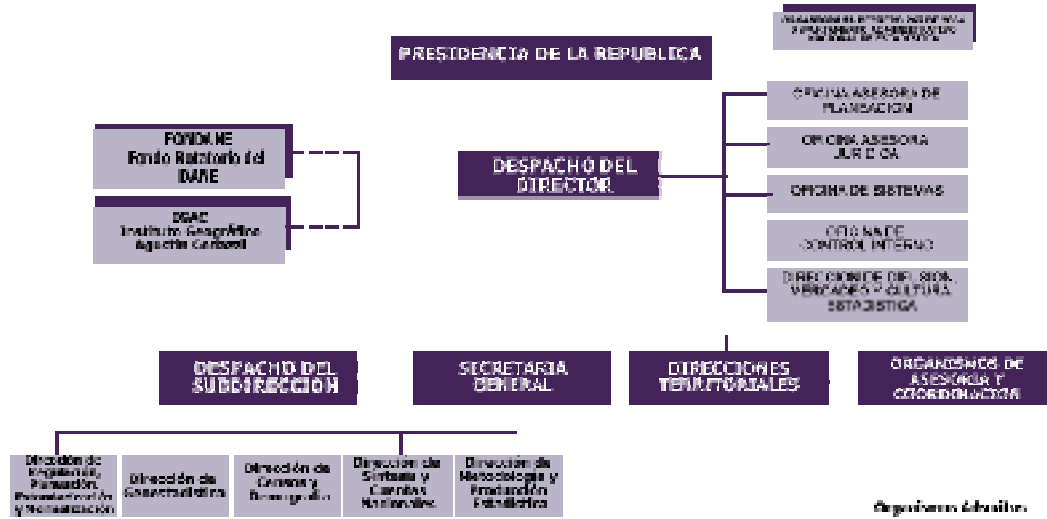
¿Solicitar el aplazamiento definitivo de la rueda de prensa?

¿Otra alternativa sugerida?

¿Desde la perspectiva de los marcos teóricos de toma de decisiones públicas, como se puede orientar la decisión que se toma?

## ANEXO A

### Estructura Jerárquica del DANE<sup>14</sup>



<sup>14</sup> <http://www.DANE.gov.co/cercade/acercade.htm>

---

---

EL CENSO 2005, Una decisión polémica (B)



El 15 de septiembre hacia las 10:45 a.m. el director del DANE sin haber podido ver al Presidente de la República, presenta en la casa de Nariño su carta de renuncia, en la cual manifiesta: “He recibido una orden que moralmente me siento incapaz de cumplir”.

Caballero renunciaba triste por no haber podido ejecutar el XVII Censo Nacional de Población y VI de Vivienda año 2005, sin embargo consideraba que el diseño metodológico, logístico y tecnológico se encontraba muy avanzado, y la consecución de recursos había cumplido con las metas fijadas por el CONPES, por lo que consideraba que la realización del Censo era inaplazable, y su sucesor solo debía continuar con el plan de trabajo que el había fijado para que se pudiera llegar a feliz término y así cumplir con los objetivos inicialmente planteados.

Renuncia del Director del DANE

*“Doctor*

*Álvaro Uribe Vélez,*

*Respetado Señor Presidente,*

*Desde el momento de mi nombramiento como Director del DANE he dedicado todos mis esfuerzos, mis afectos y mi voluntad para realizar, bajo su digna orientación, una gestión que respondiera con creces, el voto de confianza depositado en mí. Con tal criterio he estado al frente de una institución que me honra haber dirigido, por su trabajo abnegado y por su permanente esfuerzo por mejorar la calidad y producir cada vez con mayor oportunidad la información que requiere el gobierno y la sociedad colombiana.*

---

<sup>15</sup> Carta de Renuncia de Cesar Caballero, Dirigida al Presidente de la República.

*Con este criterio hemos trabajado en el perfeccionamiento y mejora de las estadísticas continuas del DANE y en la incorporación de nuevas investigaciones.*

*También puse todas mis energías en el propósito de realizar el Censo Nacional de Población y Vivienda, el cual cuenta hoy con el apoyo decidido de más de 200 alcaldes, 10 gobernadores y la comunidad internacional expresado en poco más de \$24 mil millones de contrapartida para asegurar su financiación.*

*Siempre he entendido que mi primer deber consiste en velar por la entrega de información con el máximo rigor técnico y la mayor transparencia posible. He consultado los canales pertinentes, he presentado la información en las instancias técnicas correspondientes, pero, muy a pesar mío, he recibido una orden que moralmente me siento incapaz de cumplir.*

*Por lo anterior, con el mayor respeto me permito presentarle mi renuncia a la Dirección Nacional del DANE.*

*Del Señor Presidente*

*Cesar A. Caballero R. “*

Deducción ante los medios del Ex – Director del DANE:

“El día que me posicione como Director del DANE, el presidente Uribe me dio una instrucción muy clara y es que cuando los datos del DANE estuvieran listos y técnicamente consolidados, fueran objetivos o negativos, había que entregárselos al público lo más rápido posible, eso es lo que he venido haciendo a lo largo de estos dos años”.<sup>16</sup>

La frase consignada en la carta de renuncia del director del DANE “He recibido una orden que moralmente me siento incapaz de cumplir”, ocasionó que los medios de comunicación empezaran a hablar de presiones indebidas contra el Director del DANE, ante lo cual la casa de Nariño emitió el siguiente comunicado de prensa:

Comunicado de prensa expedido por la Presidencia de la República<sup>17</sup>

*La Casa de Nariño se permite informar:*

---

<sup>16</sup> Pregunta Yamid: Renuncia Director del DANE, Cesar Caballero.-

<sup>17</sup> <http://elpais-caliterra.com.co/paisonline/notas/Septiembre162004/BREVE3A.html>

1. *Que desde el comienzo de su mandato, el Gobierno Nacional adoptó como procedimiento no divulgar información relacionada con el tema de seguridad a la opinión pública, antes de ser conocida y analizada por el Consejo de Seguridad que dirige el Presidente de la República y en el que participan el Ministro de Defensa, los comandantes de las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional y el Director del DAS.*
2. *Que una vez recolectados los datos de la encuesta, el Gobierno consideró necesario seguir el procedimiento establecido y llevar las conclusiones ante el Consejo de Seguridad para su conocimiento y análisis y para la toma de las decisiones de política que sean necesarias.*
3. *Que solicitó al Director del DANE, respetar el procedimiento establecido y abstenerse de hacer públicos los resultados hasta que los datos fueran conocidos y analizados por el Presidente y los demás miembros del Consejo de Seguridad.*
4. *Que ante esa solicitud el Director del DANE presentó renuncia a su cargo, la cual fue aceptada y designado en su reemplazo el doctor Ernesto Rojas Morales, persona altamente calificada para el cargo.*
5. *Que el Gobierno divulgará la información una vez se haya surtido el procedimiento descrito”.*

Ernesto Rojas Morales<sup>18</sup>

Ingeniero Civil con Postgrado de Muestreo Estadístico en la Universidad del Rosario, se ha desempeñado en el sector público como director del DANE entre los años 1968 y 1971; concejal de Bogotá entre 1974 y 1976, Representante a la Cámara en 1982 y Senador de la República en 1986.

De igual manera se ha desempeñado como consejero presidencial en la lucha contra la pobreza del presidente Virgilio Barco Vargas. Participó activamente en la Campaña del Presidente, Álvaro Uribe Vélez como consejero externo.

En su paso por el DANE como director en el año de 1968, trajo a Colombia el método de las encuestas de opinión y las encuestas a hogares utilizadas hoy para la medición del mercado laboral.

Es conocido por su interés en innovar y utilizar tecnología para los procesos que involucren manejo de información; es conocido también por su intensidad en el trabajo y su firmeza para defender sus ideas, así estas no sean totalmente entendidas por la opinión pública. Ejemplo de ello es la postura sostenida por Morales en el tema de la conformación del Sistema Nacional de Identificación<sup>19</sup>.

Se desempeñaba en el 2004 como director del grupo político Cambio Radical, el cual es presidido por el senador Germán Vargas Lleras, aliado incondicional en el congreso del gobierno del Presidente Álvaro Uribe. A su vez realizaba un trabajo de consultoría con Humberto de la Calle y la Universidad del Rosario, en el que se proponía implantar en

---

<sup>18</sup> <http://www.presidencia.gov.co>

<sup>19</sup> Sistema que pretende unir en una sola base de datos la información personal, financiera, tributaria, y judicial de cada uno de los ciudadanos colombianos.

Colombia el Sistema Nacional de Identificación como base para el empadronamiento civil obligatorio<sup>20</sup>, buscando un cruce entre la información que se genera por procedimientos censales, de cedulaación y de registro catastral.

El Presidente nombra el nuevo director del DANE

Una vez recibida la carta de renuncia del Director del DANE, la casa de Nariño informó acerca de la designación de Ernesto Rojas Morales como nuevo Director del DANE. El 22 de septiembre de 2004, durante la posesión del nuevo director, el Presidente de la República pronunció el siguiente discurso:

*“Yo quiero agradecer inmensamente al doctor Ernesto Rojas Morales, que asuma la responsabilidad de dirigir el DANE.*

*El país conoce hace muchos años una trayectoria transparente, profesional, patriótica, del doctor Ernesto Rojas Morales. Tuve el inmenso honor de ser su compañero en el Senado de la República y además, tuve el privilegio desde que, muy temprano en mi campaña presidencia, él me acompañara.*

*Le corresponde dirigir el DANE en un momento muy importante de la vida nacional, cuando el país se prepara para un nuevo censo. Como lo va a explicar el doctor Ernesto Rojas, él lo va a orientar de una manera científica, austera; eso hay que llevarlo de la mano del proceso de cedulaación.*

*Y he sentido mucho entusiasmo al escucharlo, porque tiene ideas muy claras para que ese proceso de cedulaación sea un proceso transparente y austero. En la situación fiscal de la Nación, hay que adelantar el censo y el proceso de cedulaación pero hay que rebajar los presupuestos. Eso tiene que ser todo muy, muy austero.*

*La idea del Gobierno con el DANE es la misma: un DANE científico, un DANE imparcial. Yo lo resumiría de la siguiente manera: en una democracia, la información tiene que ser absolutamente imparcial.*

*Quiero repetir hoy: el DANE no puede maquillar las cifras ni distorsionarlas, el DANE no puede hacer componendas con el Gobierno ni tampoco con los contrarios; por eso el país puede confiar en que al poner el DANE en las manos del doctor Ernesto Rojas Morales, se pone el DANE bajo la dirección de una mente clara, de una preparación científica, de una conciencia transparente y de unas manos pulcras.*

---

<sup>20</sup> Mecanismo impulsado por el gobierno en el marco de la seguridad democrática para obtener información detallada de cada uno de los colombianos dentro de una base de datos centralizada, la corte constitucional no permitió la realización de empadronamientos en Colombia.

*Muchas gracias Doctor Ernesto”.*

### El proceso del Censo

Desde el inicio de su gestión como director del DANE en septiembre del año 2002, mediante designación del Presidente de la República Álvaro Uribe Vélez, Cesar Caballero adoptó la realización del XVII Censo Nacional de Población y Vivienda año 2005 como su principal objetivo. Para ello trató en varias oportunidades de convencer al Presidente de la República, quien conociendo la importancia del tema y sin desmeritarlo lo consideraba muy costoso<sup>21</sup>, dado que existían otras prioridades dentro del gobierno como eran la inversión social en construcción de vivienda, vías, y acueductos. Caballero no se dio por vencido e insistió en múltiples oportunidades logrando al interior del gobierno el respaldo del Vicepresidente<sup>22</sup>, de Ministros y de varios directores de entidades, lo que le permitió volver a presentar la solicitud al Presidente con mayor fuerza política, dejando sin alternativas al mandatario, quien decidió autorizarlo en el marco del CONPES 3276 del primero de marzo de 2004 (anexo 4).

Una vez lograda la autorización del presidente para la realización del Censo, Caballero, buscando mostrar la legitimidad del DANE como ente técnico competente capaz de realizar el XVII Censo Nacional de Población y VI de Vivienda año 2005, empezó un “lobby” ante organismos internacionales, buscando el aval de estos ante la metodología propuesta. Aunque el aval no era condición para adelantar un censo, se pretendía demostrarle al país que la comunidad internacional consideraba que Colombia tenía la capacidad de personal, logística, tecnológica, y de seguridad para llevar un trabajo de la magnitud que representa un Censo, y con esto lograr un importante posicionamiento del DANE como entidad. De esta manera se inició un proceso de presentaciones y de visitas internacionales, en las que se logró que entidades como el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial, el Us Census Bureau, y el ICONTEC avalaran la metodología, los diseños técnicos, tecnológicos, operativos, y administrativos propuestos.

La metodología elaborada por Caballero para la realización del XVII Censo de Población y VI de Vivienda, fue aprobada en cuatro oportunidades por el CONPES, máxima instancia en materia de definición de política económica y social del país. La metodología contemplaba un censo con un costo cercano a los \$174.000 millones, se realizaría inmovilizando todo el país el 22 de mayo de 2005 en las zonas urbanas y sin inmovilización en las partes rurales hasta el hasta el 31 de julio de 2005, formulario impreso de 50 preguntas y los resultados se entregarían en el mes de diciembre de 2005. (anexo 4)

El día de su posesión como director del DANE, el 22 de septiembre de 2004, el doctor Ernesto Rojas Morales presentó un cambio en la metodología diseñada para la realización del Censo de población, bajo los parámetros que se describen a continuación<sup>23</sup>: Censo de precisión, cartografía a nivel de predio para todo el país, operativo de manera gradual, sin material impreso, identificación de personas utilizando sistemas de biometría (atrapa huellas), proceso de cedulação como derivado del Censo, formulario base de 6 preguntas al 100% de la población y formulario adicional de 20 preguntas para el 10% de la población. Con un costo estimado del 50% comparado con la metodología anterior, cerca de \$85.000 millones,<sup>24</sup> 10% del personal estimado con la metodología anterior, cerca de 6.400 personas.<sup>25</sup>

---

<sup>21</sup> Valor estimado del CENSO metodología administración de César Caballero \$174.000 millones de pesos.

<sup>22</sup> Vicepresidente de la República, Francisco Santos Calderón.

<sup>23</sup> SNE, [presidencia@presidencia.gov.co](mailto:presidencia@presidencia.gov.co), [www.elcolombiano.com](http://www.elcolombiano.com), septiembre 23 de 2004

<sup>24</sup> <http://www.elcolombiano.com>, septiembre 23 de 2004

<sup>25</sup> <http://www.elcolombiano.com>, septiembre 23 de 2004

*“El Censo de 2005, será el último censo del país ya que todos los datos relacionados con migraciones, muertes y nacimientos, se mantendrán en un registro administrativo en coordinación con el registro civil.”*<sup>26</sup>

Para algunas personas la propuesta de Ernesto Rojas acerca de una nueva metodología censal no era más que la propuesta de empadronamiento civil obligatorio presentada por el Gobierno Nacional al Congreso de la República, en el marco de la discusión del estatuto antiterrorista, en el que se planteaba la posibilidad de identificar de manera individual a cada colombiano, mediante la utilización de métodos biométricos (huellas digitales, iris, reconocimiento de voz, etc), manteniendo de manera actualizada los registros de cada persona sobre de cambio de vivienda, ocupación, municipio, estado civil, bienes, ingresos etc. (Ver anexo 8 y 9)

De acuerdo al estimado de costos calculado por Víctor Muñoz, Gerente del Censo durante la administración de Cesar Caballero, en el documento de análisis a la propuesta de Censo de 2004 de Ernesto Rojas Morales, se estimó que la nueva metodología incorporando los sistemas de identificación biométrica podrían ascender a un valor de \$700.000 millones, 5 veces más que el presupuesto aprobado para el censo con la anterior metodología, con lo que se generaban contradicciones en la información que se le estaba suministrando a la opinión pública. El documento presentaba un análisis de los diferentes métodos que existen en algunos países del mundo para la realización de los Censos, pero ninguno de ellos con planteamientos equiparables a la metodología como la que proponía el director Ernesto Rojas Morales. (Anexo 3)

Una vez posesionado el nuevo director del DANE, empezaron las discusiones acerca de la nueva metodología propuesta y no se hicieron esperar las reacciones de los medios, los académicos y de la comunidad en general.

De acuerdo a lo expresado por la revista semana el 4 de octubre de 2004, la metodología presentada por el director del DANE el 22 de septiembre de 2004 tenía una correspondencia mayor con la propuesta para la realización del empadronamiento civil obligatorio presentada por éste cuando se desempeñaba como consultor de la Universidad del Rosario, que con la propuesta de Censo ya avalada por los documentos CONPES.<sup>27</sup>

El 6 de octubre de 2004, de conformidad con lo expresado por el diario La República, el Congreso realizó duras críticas a la nueva metodología del Censo, entre ellas, el cuestionamiento acerca de cuál sería la destinación que se le daría por parte del DANE a las huellas tomadas a los colombianos, si seis preguntas eran suficientes para poder establecer los parámetros socioeconómicos del país, y la necesidad de determinar si lo que se iba a realizar era un Censo o un Empadronamiento.

En el Congreso de la República, el Director del DANE Ernesto Rojas Morales informó que el Censo como estaba diseñado antes del 15 de septiembre estaba virtualmente aplazado porque la administración no había logrado los 10.000 millones de contrapartida que tenía fijados para el 2004. De la misma manera ratificó que la nueva metodología tendría un costo cercano al 50% de los \$174.000 millones del diseño del Censo anterior.

El Director saliente del DANE se ratificó en que los recursos para realizar el Censo se encontraban en documentos soporte que reposaban en el despacho del Director del DANE, entre los que se podía mencionar el del Banco de la República por valor de \$10.000 millones y el de cientos de municipios que habían ofrecido recursos de apoyo.<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> <http://www.elcolombiano.com>, septiembre 23 de 2004

<sup>27</sup> Revista Semana, Censo o empadronamiento?, 4 octubre de 2004.

<sup>28</sup> Se entregó un listado de 140 municipios de los 1098 que existen en Colombia en el que manifestaban su intención de aportar recursos para apoyar el Censo de Población y Vivienda



Por su parte, la academia se pronunció mediante un comunicado público solicitándole al Presidente de la República que se replantearan las propuestas del nuevo director del DANE frente a las modificaciones que se estaban realizando a la metodología para la realización del Censo.

*Carta de investigadores al Presidente Álvaro Uribe – Portafolio 6 de octubre de 2004*<sup>29</sup>:

“PIDEN DAR MARCHA ATRAS A CAMBIOS EN EL CENSO, PERO DIRECTOR DEL DANE SE CASA CON SU PROPUESTA.

#### CARTA DE INVESTIGADORES AL PRESIDENTE ALVARO URIBE

Varios centros universitarios de investigación expresaron su preocupación por los cambios a la metodología del censo y así lo consignaron en un documento para el Presidente Uribe.

*“Por la presente queremos expresarle nuestras preocupaciones frente a los últimos anuncios relacionados con los cambios de naturaleza y metodología del Censo Nacional de Población y Vivienda. Para cualquier país es vital contar con información confiable, completa y actualizada periódicamente sobre el volumen y las características sociodemográficas de la población. Sin esta información es imposible una adecuada planeación y evaluación de las diferentes políticas y programas de carácter socioeconómico.*

*El último censo de población y vivienda se realizó en el país en el año de 1.993 y son muchos los cambios socioeconómicos y demográficos que han ocurrido desde entonces. Por estas razones la realización del censo es prioritaria para el país. La Dirección de Censos y Demografía del DANE es la instancia permanente para desarrollos metodológicos y conceptuales que dan soporte a las estadísticas vitales, las proyecciones de población, los diferentes censos y los estudios que de toda esta información se derivan. Sus entes de consulta, como son los Comités Técnicos de Censos y de Estadísticas Vitales y otros ad hoc, han permitido consultar a expertos, miembros de la comunidad científica y del alto gobierno. Así hemos acompañado al DANE en diversos procesos propios de su función y particularmente en la preparación, levantamiento y análisis de los censos de 1985 y 1993 y en lo que se ha avanzado del censo de la ronda del 2000.*

*Como parte de las labores intercensales y teniendo en cuenta la evaluación del Censo de 1.993, se sentaron las bases del XVII Censo Nacional de Población y VI de Vivienda año 2005, el cual se oficializó en 1.997. Desde entonces y hasta la fecha se*

---

<sup>29</sup> PORTA FOLIO. Páginas 7 y 8, Octubre 6 de 2004.

*han realizado diferentes actividades preparatorias tales como la actualización cartográfica, la definición metodológica del censo, el diseño completo de todos los procesos censales, tres censos experimentales (Archipiélago de San Andrés y Providencia en 1.999, Yopal en 2001 y Soacha en 2003), pruebas específicas de varios procesos en diversas regiones del país y recuento de hogares y viviendas, entre otros.*

*El censo cuya discusión nos ocupa fue aprobado mediante documento CONPES 3276 del primero de marzo de 2004 que ordena su realización con inmovilización de la población para el 22 de mayo de 2005 y Decretos N\_2425 de 2004 (agosto 2) por el cual se regula la realización del censo y N\_2740 (agosto 30) por el cual se establece la participación del sector educativo. El diseño del censo con todos sus procesos y procedimientos obtuvo la certificación del ICONTEC y el concepto favorable del Bureau de Censos de los Estados Unidos. Todos estos procesos han sido acompañados por la asistencia técnica del Fondo de Población de las Naciones Unidas, FNUAP, y del Centro Latinoamericano y del Caribe de Demografía CELADE, entre otros.*

*La comunidad científica y académica ha disentido cuando ha sido necesario, alertando a las directivas del DANE sobre los aspectos conceptuales, metodológicos y operacionales que pudieran afectar la calidad de la información. Nuestra relación con el DANE ha sido franca, respetuosa e independiente.*

*De acuerdo con la información que ha trascendido a la opinión pública se deduce que el censo, tal como el DANE lo venía planteando, ha quedado cancelado. En cambio, se propone una metodología que corresponde más a un registro de vecindad o un padrón municipal de habitantes al que se sigue denominando censo, lo cual crea confusión en la población. Las dos metodologías tienen coincidencias como universalidad, territorialidad definida y financiación oficial; difieren sustancialmente en que el censo debe cumplir con el requisito de simultaneidad y secreto estadístico, mientras que el registro de vecindad es continuo y tiene efectos administrativos asociados a la identidad de las personas. En consecuencia nuestras preocupaciones obedecen a los siguientes aspectos:*

*Si se va a hacer un censo se deben respetar las condiciones que lo caracterizan: La confidencialidad de la información estadística (Ley de Reserva Estadística consignada en los artículos 74 y 75 del Decreto 1633 de 1960), impide que los datos*

*recogidos por el DANE identifiquen personas y se puedan usar con fines diferentes a su carácter netamente estadístico. Esta norma fue ratificada en el Artículo 5° de la Ley 79 de 1.993 que regula la realización de los censos de población y vivienda en todo el territorio nacional. Así el censo no puede ser usado para identificación de las personas como se menciona en Portafolio (22-09-2004).*

*La simultaneidad garantiza la población base y la caracterización de la dinámica demográfica. La suma de la información recolectada a lo largo de un año no permitirá establecer cuál es el volumen neto de población para el país y sus diversas desagregaciones geográficas, por cuanto ocurren defunciones, nacimientos y migraciones internas e internacionales que modifican permanentemente el volumen y la estructura de la población. En particular, en el caso de la migración, el censo es la única fuente que permite establecer índices y saldos migratorios. La calidad de la información estadística depende en gran parte de la confianza que los ciudadanos tengan para proporcionarla. Esta condición se perdería al pretender usarla para otros fines como la identificación de las personas, lo cual iría en desmedro de la imagen del DANE frente a la población, con las consecuencias que traería para todas las investigaciones de este ente rector de las estadísticas nacionales.*

*Frente a algunos aspectos más puntuales del censo, citados por la prensa escrita, consideramos pertinente precisar algunos conceptos:*

*No debe confundirse la metodología de recolección de la información en un solo día con inmovilización, con el concepto de facto. Los conceptos de facto o de jure pueden ser aplicados bien sea que la recolección se prevea en uno o en varios días.*

*Se menciona que el país ha hecho inventario de predios pero no de viviendas (El Tiempo, 26-09-2004) y que junto con el registro de vecindad, se realizaría el primer censo de viviendas. Justamente el país ha hecho cinco censos de viviendas. La simultaneidad del censo de población con el censo de vivienda garantiza la posibilidad de identificar como vivienda un predio o un espacio que uno o varios hogares habitaron como tal.*

*Por lo anteriormente expuesto solicitamos, Señor Presidente, se mantenga la decisión de realizar el XVII Censo Nacional de Población y VI de Vivienda año 2005 tal como se había consensuado y aprobado, y se reconsidere el hecho de asignar al DANE una*

*función que no es de su competencia y que afectaría gravemente su identidad eminentemente técnica”.*

Los firmantes de la carta:

Manuel Ramírez Presidente de la Academia Colombiana de Ciencias Económicas, Carlos Lemoine, Centro Nacional de Consultoría Juan Carlos Echeverry Decano Economía U. De los Andes Juan Manuel González Director CIDER, Fabio Sánchez Director CEDE Alejandro Gaviria e investigadores Samuel Jaramillo, Carmen Elisa Flórez, Rocío Ribero, Jairo Núñez, Mauricio Cárdenas Director Fedesarrollo, Gabriel Ojeda Gerente de Investigación Profamilia, Myriam Ordóñez Gómez Demógrafa, Alvaro Montenegro, Profesor U. Javeriana, Jaime Tenjo, Profesor U. Javeriana, Consuelo Uribe Decana Académica Facultad de Ciencias Sociales U. Javeriana Jorge Iván Bula Coordinador Académico Doctorado en Ciencias Económicas Universidad Nacional de Colombia, Rodolfo Heredia Director de Investigaciones Corporación Centro Regional de Población, Lucero Zamudio Directora CIDS Universidad Externado de Colombia, Alejandro González, Comité de Ética, Asociación Colombiana de Demografía y Estudios de Población AKADEMOS, Eduardo Granados Director de Área de Informática y Estadística CIDS, Universidad Externado de Colombia, Fermán Vejarano Director de Demografía Histórica CIDS, Universidad Externado de Colombia, Martha Isabel Gutiérrez, Consultora independiente, Alvaro Reyes Consultor independiente, José Olinto Rueda, Demógrafo, Consultor independiente Hernán Jaramillo Decano Facultad de Economía Universidad del Rosario, Cecilia López Montaña Directora Fundación Agenda Colombia, Jaime Escobar Martínez Director CIDSE (Centro de Investigaciones y Documentación Socioeconómica) Facultad de Ciencias Sociales y Económicas Universidad del Valle, Fernando Urrea Giraldo Investigador CIDSE Profesor Titular, Departamento de Ciencias Sociales y Económicas Universidad del Valle Ana Rico de Alonso Consultora independiente, Roberto Pinilla Asesor Estadístico, Magda Ruiz Directora Área de Demografía y Estudios de Población Universidad Externado de Colombia.

Continuando con las críticas a lo que estaba sucediendo, el 15 de octubre de 2004, el Alcalde Mayor de Bogotá Luis Eduardo Garzón, informó que retiraba los aportes de \$2.000 millones que había ofrecido la ciudad para el Censo, porque consideraba que se cambiaron las reglas de juego y que el Censo que se llevaría a cabo bajo la nueva metodología dispuesta era el empadronamiento que no se había podido aprobar en el Congreso.<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> Pérdida de apoyo de entes territoriales para el Censo- City TV 15 de octubre.

Se realizaron entrevistas de manera directa a Cesar Caballero y por correo electrónico a Ernesto Rojas Morales, quien respondió a través de la oficina jurídica del DANE, entrevistas que le permitieron elaborar a Víctor Muñoz las conclusiones que se presentan a continuación.

*1. Fue correcta la forma en que se decidió cambiar la metodología para la realización del CENSO?*

No fue la forma correcta, entre otras razones porque el operativo de ejecución del Censo se encontraba a menos de nueve meses de iniciar y la logística de un proyecto de esas magnitudes se pone en riesgo con los cambios que se encuentran en fase de diseño y prueba, además del hecho de mantener la fecha de inicio de la metodología anterior agregaba un factor de presión adicional.

*2. Si el CONPES es la máxima autoridad en materia política económica y social, por qué se decidió cambiar la metodología del CENSO el 15 de septiembre de 2004, sin haber sido consultado el mismo sobre la nueva metodología?*

No es claro cuál es la función del CONPES y cuál es el carácter vinculante en materia legal para las decisiones que allí se adoptan, lo que muestra claramente la improvisación y probablemente, algo de mal manejo de los tiempos, dado que el anuncio sobre la nueva metodología por parte del DANE podría haber esperado a dar los trámites administrativos correspondientes.

*3. Es prudente utilizar metodologías que no han sido probadas en el campo, pese a que estas representen notorios avances en el uso de la tecnología?*

No nos encontramos ante una metodología inutilizada. La metodología a emplear en el CENSO ha sido desarrollada dentro de proyectos pequeños, no sólo en el DANE, sino también en las empresas de encuestas del sector privado tanto en Colombia como a nivel mundial. El mayor riesgo se presenta por la magnitud del proyecto, pero se mitiga al tener un periodo de recolección más largo.

*4. Existía suficiente información, antecedentes y análisis para la adopción de la nueva metodología censal?*

Si se revisa desde el punto de vista de metodología censal, las Naciones Unidas, a través de los documentos publicados por el UNFPA en sus manuales de realización de censos, mencionan los censos en varios días, hacen recomendaciones de censos continuos y en reuniones internacionales se debate sobre los censos en un día, y se considera que son costosos, con formularios limitados a la temática, de una gran operación logística. La metodología de recolección en un periodo extendido es válida y los demógrafos y matemáticos deben ser más precisos en la definición de los modelos de ajuste. Se mantiene el interrogante frente a los mecanismos de recolección, el uso de la tecnología móvil, entre otros. El problema de la decisión no es la metodología, es la brevedad del lapso de tiempo para su implementación.

*5. Existía un proyecto formulado en el momento que se decide cambiar de metodología, o el cambio se produce sobre una idea?*

El Proyecto en sí mismo no existía, y esto se puede evidenciar en las declaraciones del Director del DANE en reiteradas oportunidades. Existía una propuesta y algunas experiencias por parte del DANE en el tema de recolección de información en varios días, uso de tecnologías de seguimiento y tecnología de dispositivos móviles. Sin embargo, la inexistencia de un proyecto formulado no era razón suficiente para descalificarlo.

Teniendo como antecedente todo el relato de lo sucedido se generan una serie de decisiones que se deben tomar al respecto.

Bondades de la nueva metodología censal de acuerdo a lo presentado por Ernesto Rojas Morales al CONPES (Anexo 5)

“La nueva propuesta en comparación con la anterior aprobada en el documento CONPES 3276, arroja una economía de \$18.051 millones, por efecto de factores tales como el menor volumen de personal requerido, los ahorros en capacitación, equipamiento y los mayores rendimientos por el uso de personal profesional idóneo.

Sin embargo, el Censo General con todos los alcances propuestos presenta costos adicionales debido a los nuevos desarrollos tales como: cartografía básica de precisión, construcción de marcos muestrales agropecuarios económicos y demográficos, la modernización tecnológica con la captura de información y su valor de recuperación, así como la consolidación del Sistema Administrativo Nacional de Información Oficial Básico.”

Ventajas estimadas por Ernesto Rojas Morales del nuevo censo frente al tradicional:

- Más económico
- Meta de cobertura del 98%, frente a las del 90% de los Censos anteriores.
- Impactos mínimos en la economía por que no hay inmovilización total del país.
- Ampliación de los temas estratégicos de investigación al realizar más de 50 preguntas, mediante el mecanismo de muestra.
- La captura de la información es en tiempo real mediante el uso de formularios electrónicos
- Los datos se entregan al terminar cada localidad, por lo que no hay que esperar a censar a todo el país.
- Los errores se pueden detectar de manera inmediata, y no hay que esperar a procesar la información de los formularios
- Todos los predios del país quedan identificados
- Se utiliza cartografía de precisión
- Se utilizan 4.500 encuestadores frente a los 60.000 estimados para el censo tradicional.
- Outsourcing mínimo de los procesos a ejecutar,

Algunos de los principales titulares de los medios sobre el cambio de metodología en el Censo. (Anexo 7)

- DANE sin Censo ni Caballero<sup>31</sup>, Camilos Sánchez, Senador de la República.
- El DANE siempre ha tenido independencia, palabras del nuevo director del DANE.<sup>32</sup>
- El DANE no puede maquillar las cifras, dice el Presidente Uribe.<sup>33</sup>

<sup>31</sup> Portafolio, 14 de septiembre de 2004.

<sup>32</sup> Discurso y rueda de prensa del director durante su posesión.

- Vuelco a los métodos y al censo, tras la llegada del nuevo director del DANE.<sup>34</sup>
- 365 días para contar a los colombianos.<sup>35</sup>
- Alejandro Gaviria: Borrón y Censo nuevo.<sup>36</sup>
- Censo por la borda.<sup>37</sup>
- Censo o empadronamiento.<sup>38</sup>
- Censo sin empadronamiento, garantiza el gobierno.<sup>39</sup>
- Director del DANE insiste en conveniencia de una metodología diferente para el censo.<sup>40</sup>
- Piden dar marcha atrás a cambios en el censo, pero director del DANE se casa con su propuesta.<sup>41</sup>
- Duras críticas del Congreso al censo nacional.<sup>42</sup>
- Preocupación de académicos por cambios en el Censo.<sup>43</sup>
- Fuerte oposición de la academia a cambios en el censo 2005.<sup>44</sup>
- Los pros y contras del nuevo Censo.<sup>45</sup>
- Cambio radical en el Censo, la improvisación con que se están manejando el tema del censo, compromete la credibilidad del DANE.<sup>46</sup>
- Preocupados por los cambios del Censo.<sup>47</sup>
- Liebre por Gato, Columna de opinión Hernando Gómez Buendía.<sup>48</sup>
- Censo sin consenso.<sup>49</sup>
- Disenso<sup>50</sup>,
- Los tres censos anteriores han fracasado, dice Rojas Morales.<sup>51</sup>
- No jugar con el Censo nacional, editorial.<sup>52</sup>
- Como estaba planeado el Censo era un Fracaso, entrevista a Ernesto Rojas Morales, nuevo director del DANE.
- Bogotá no aportará dinero para el Censo<sup>53</sup>, entrevista a Luis Eduardo Garzón, Alcalde de Bogotá.
- Actualización catastral una reforma tributaria silenciosa<sup>54</sup>.
- Nuevo Censo es Mucho más costoso<sup>55</sup>, renuncia subdirector del DANE, Henry Rodríguez.

Preguntas a responder y analizar sobre el proceso del CENSO:

---

<sup>33</sup> El colombiano.com, 23 de septiembre de 2004.

<sup>34</sup> Portafolio, 23 de septiembre de 2004.

<sup>35</sup> El Tiempo, 26 de septiembre de 2004.

<sup>36</sup> El Espectador, 3 de octubre de 2004.

<sup>37</sup> La nota.com, 4 de octubre de 2004.

<sup>38</sup> Revista Semana, 4 de octubre de 2004.

<sup>39</sup> Caracol.com, 5 de octubre de 2004.

<sup>40</sup> Colombia.com, 5 de octubre de 2004.

<sup>41</sup> Portafolio, 6 de octubre de 2004.

<sup>42</sup> La República, 6 de octubre de 2004.

<sup>43</sup> Portafolio, 6 de octubre de 2004.

<sup>44</sup> El tiempo, 6 de octubre de 2004.

<sup>45</sup> El tiempo, 7 de octubre de 2004.

<sup>46</sup> El Espectador, 11 de octubre de 2004.

<sup>47</sup> Portafolio, 11 de octubre de 2004.

<sup>48</sup> Revista Semana, 11 de octubre de 2004.

<sup>49</sup> Revista Cambio, 11 de octubre de 2004.

<sup>50</sup> El colombiano, 12 de octubre de 2004

<sup>51</sup> La república, 12 de octubre de 2004

<sup>52</sup> El tiempo, 12 de octubre de 2004.

<sup>53</sup> El tiempo, 15 de octubre de 2004

<sup>54</sup> El Tiempo, 18 de octubre de 2004

<sup>55</sup> El Tiempo, 20 de octubre de 2004

Álvaro Uribe - Presidente:

¿La Metodología del Censo obedece a un lineamiento suyo, y está en el camino del empadronamiento civil obligatorio?

¿Se debe involucrar en la discusión técnica del cambio de metodología del CENSO o es competencia del Director del DANE?

¿Debe aceptar el cambio de metodología del CENSO?

¿Debe rechazar el cambio de metodología del CENSO?

¿Debe aplazar la toma de decisión sobre cambio de metodología del CENSO?

¿Desde la perspectiva de los marcos teóricos de toma de decisiones públicas, como se puede orientar la decisión que se toma?

Ernesto Rojas Morales – Director del DANE

¿Debe retomar a la metodología del Censo diseñada por el anterior Director del DANE?

¿Debe buscar un punto de encuentro entre la metodología que plantea y la metodología diseñada en la administración de Cesar Caballero?

¿Debe mantenerse en la nueva metodología, bajo el presupuesto que el tiempo le dará la razón?

¿Debe renunciar?

¿Desde la perspectiva de los marcos teóricos de toma de decisiones públicas, como se orienta la decisión que se toma?

Investigadores y académicos

¿Deben dar un tiempo prudente para que el Director del DANE presente su proyecto completo?

¿Se deben radicalizar en el entendido que cambio de metodología no es bueno?



¿Desde la perspectiva de los marcos teóricos de toma de decisiones públicas, como se puede orientar la decisión que se toma?

## LAS DECISIONES QUE SE TOMARON

### Una decisión Polémica (A)

#### Renuncia del Director del DANE

El 15 de septiembre a las 10:45 a.m., el Director del DANE, sin haber podido hablar con el Presidente de la República, presenta en la casa de Nariño su carta de renuncia, en la cual manifiesta: “He recibido una orden que moralmente me siento incapaz de cumplir”.

### Una decisión Polémica (B)

El Presidente de la República no intervino en las decisiones que al respecto se tomaron sobre los cambios metodológicos en el Censo de Población y Vivienda y dejó esta responsabilidad en el Director del DANE.

Los académicos mantuvieron una posición crítica frente al tema, y manifestaron en varias oportunidades sus observaciones al respecto.

La comunidad internacional citó a un foro que se llevó a cabo en el país durante el mes de noviembre de 2004, en el que presentaron sus observaciones y sugerencias a la nueva propuesta metodológica. A través del BID se garantizó la oferta de crédito para la financiación del Censo de Población y Vivienda.

Posterior a los hechos ya mencionados, el DANE desistió de realizar el censo mediante la utilización de tecnologías de identificación biométrica. Sin embargo, se mantuvo en la decisión de realizar el Censo utilizando dispositivos móviles de captura (PALM o PDA) durante un periodo de un año.

A continuación se describen las modificaciones que la propuesta del nuevo Director del DANE, Ernesto Rojas, sufrió durante su implementación:

Metodología presentada por el DANE y aprobada en el CONPES de diciembre de 2004

Censo implementado mediante la utilización del criterio de Jure, a realizarse en 12 meses, contados de mayo de 2005 a mayo de 2006. Entrevistadores profesionales seleccionados de las zonas donde se va a aplicar el formulario; las unidades a censar son las viviendas, los hogares, las unidades económicas, y las unidades agrícolas. Se utiliza el formulario base y el formulario ampliado, captura y depuración de la información INSITU.

Fases del Censo:

*Fase 0*, 22 de mayo, 6 pequeños municipios iniciando el 22 de mayo y terminando en el mes de junio de 2005.

*Fase 1*, Pequeños municipios entre el mes de julio y agosto de 2005.

*Fase 2*, Grandes Ciudades entre el mes de agosto y octubre de 2005.

*Fase 3*, Pequeños municipios y antiguos departamentos, entre el mes de septiembre y el mes de noviembre de 2005.

Los resultados consolidados se entregarían el 22 de mayo de 2006.

Costo : \$156.554 millones, de los cuales se dedican \$26.164 millones para la elaboración de la cartografía de precisión por parte del IGAC. La Nación aporta \$142.605 millones y el DANE debe conseguir como contrapartida el financiamiento de \$13.949 millones.

Frente a la metodología de Censo anterior al 15 de septiembre se estima un ahorro de \$18.051 millones.

Personal: No se presentó estimado de los costos de personal a contratar en el documento de soporte de aprobación del CONPES.

Diseño y metodología ajustada de manera previa para el 22 de mayo de 2005 previo al inicio del Censo

El Censo iniciaba con fase 0, el 22 de mayo de 2005 en municipios pequeños para probar los instrumentos a utilizar y realizar ajustes. Se realizaban 3 fases adicionales, Fase 1, 3 de agosto de 2005 en ciudades intermedias, Fase 2 septiembre de 2005 grandes ciudades, Fase 3 en pequeños municipios que iniciaban desde agosto de 2005 hasta noviembre de 2005.

Utilización de formulario base de 25 preguntas

Utilización de formulario ampliado de 100 preguntas

Costo estimado: \$156.500 millones

Personal estimado en contratos: \$35.000 millones

Diseño y Metodología con la que inicio el trabajo el DANE el 22 de mayo de 2005

Inicio el 22 de mayo de 2005, se presentaron algunos inconvenientes en la fase 0, por falta de Dispositivos Móviles de captura y demoras en los procesos de contratación, al igual que por inconvenientes surgidos en campo, como el nivel de respuesta de los ciudadanos y la calidad de los procesos de verificación del software utilizado y de los procedimientos de transmisión de datos. Por lo anterior el DANE decidió realizar una fase 0a, y una fase 0b, con el fin de realizar más ajuste. Se estima que la fase 1 inicia el 30 de septiembre de 2004, al igual que la fase 2 el 15 de octubre y la fase 3, desde julio de 2005 hasta abril de 2006, con un receso entre diciembre y febrero por el periodo de vacaciones.

Utilización de formulario base de 25 preguntas

Utilización de formulario ampliado de 100 preguntas

Costo estimado: 156.500 millones

Personal estimado en contratos: \$35.000 millones.

## OBJETIVO DE INVESTIGACIÓN DEL CASO

### Título

Estudio de Caso: Toma de decisiones políticas, XVII Censo Nacional de Población y VI de Vivienda año 2005.

### Autor

Víctor Manuel Muñoz Rodríguez

### Institución

Universidad de los Andes

### Grupo Objetivo

Estudiantes del MBA que analizan y toman decisiones en temas relacionados con la gestión de la política colombiana y la formación de las políticas públicas.

### Naturaleza del Caso

Caso histórico de toma de decisiones y juego de roles en la política y en el Estado colombiano.

### Propósito del Caso

Ilustrar a los estudiantes un caso real de toma de decisiones y juego de roles en la determinación de una política pública, fundamentado en los soportes teóricos sobre la forma de conformación de las políticas públicas.

### Contexto del Caso

El caso se desarrolla en el contexto político colombiano y es relevante dada la importancia de las decisiones que se toman con la información que genera una entidad como el Departamento

Nacional de Estadística en un proyecto de tal relevancia como el XVII Censo Nacional de Población y VI de Vivienda año 2005, el cual afecta con sus resultados la toma de decisiones en materia política, económica y social.

El proyecto adoptado para el presente estudio de caso, permite ver la importancia de la gestión pública para la administración del país.

Herramientas de investigación

Realizar las lecturas de manera previa a la discusión del caso en las sesiones de clase

Sabatier P. A. y Jenkins Smith H 1999, "The Advocacy Coalition Framework"

Meny, Yves y Thoenig, Jean Claude 1992. "Las políticas públicas"

Cohen M. D March, J. G. y Olsen J. P. 1972 "A garbage can model of organization choice"

Dixit Avinash, 1996 "The Making of economy policy."

Metodología a ser empleada<sup>56</sup>

Se realizarán juegos de roles, desarrollado en dos fases:

Juego de Roles I

En la primera fase se entregará a los estudiantes una reseña acerca de los perfiles de los participantes, las entidades involucradas, y una relación histórica del hecho a analizar.

Los estudiantes deberán conformar grupos integrados por tres personas. Durante 30 minutos deberán leer el caso, analizarlo y posteriormente describir el problema, describir las alternativas y tomar una decisión de conformidad con las alternativas presentadas. Finalmente deberán justificar, y argumentar de manera escrita (una hoja) la decisión adoptada.

Juego de Roles II

En la segunda fase se hará entrega de una reseña histórica acerca de las decisiones tomadas en el juego de roles I, y a su vez se presentará una relación histórica del cambio de metodología del

---

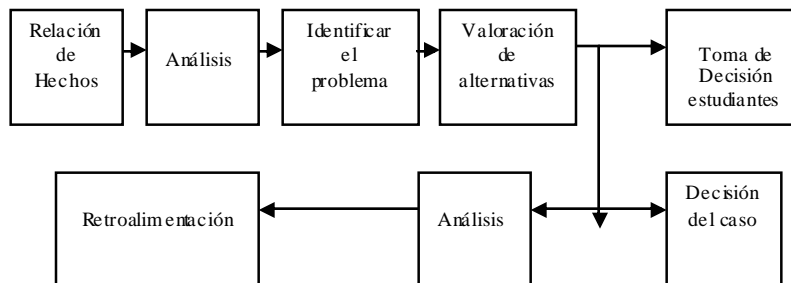
<sup>56</sup> Ogliastrri Enrique, El método de casos, Publicaciones Uniandes, 1991.

XVII Censo Nacional de Población y VI de Vivienda año 2005 para análisis de los participantes.

Los estudiantes deberán conformar grupos integrados por tres personas, y durante un tiempo de 60 minutos deberán leer, analizar, describir el problema, plantear las alternativas y tomar una decisión, de conformidad con las opciones presentadas. A su vez deberán justificar y argumentar de manera escrita (una hoja) la decisión adoptada.

Al finalizar la actividad, se presentará un resumen en el que los estudiantes puedan observar cuales fueron las decisiones que se tomaron por parte de los protagonistas en la FASE II.

Gráfico 1<sup>57</sup>



#### Objetivos didácticos

- Recordar los marcos teóricos sobre la formulación de políticas públicas en Meny, Ives y Thoening, Jean Claude, 1992. “Las políticas públicas”.
- Conocer a través de un estudio de caso la forma en que se tomó la decisión de la ejecución de una política pública desde la perspectiva de stakeholders e intereses políticos.
- Ilustrar con antecedentes la formulación y construcción de la política para la realización del XVII Censo Nacional de Población y VI de Vivienda año 2005.

#### Objetivos de aprendizaje

---

<sup>57</sup> Ogliastri Enrique, El método de caso, Publicaciones Uniandes, 1991.

- Participar mediante un juego de roles en un proceso de toma de decisión pública y la formulación de una política del mismo carácter.
- Brindar herramientas a los participantes en el juego de roles, que les permitan realizar un juicio de valor soportado en marcos teóricos, sobre la forma en que se tomó la decisión de cambiar la metodología para la realización del XVII Censo Nacional de Población y VI de Vivienda año 2005 .

#### Temas principales

Fase I. Renuncia del Director del Departamento Nacional de Estadística DANE.

Fase II. Cambio de metodología del XVII Censo Nacional de Población y VI de Vivienda año 2005.

#### Ubicación

País: Colombia

Sector: Público

Subsector: Información

Fecha Aproximada: Septiembre de 2004 – Mayo de 2005

Fuentes de información: Periódicos, declaraciones oficiales realizadas por los actores principales, entrevistas personales o diligenciadas de manera escrita por actores de la toma de decisión en el cambio de metodología del XVII Censo Nacional de Población y VI de Vivienda año 2005.

#### Dilema en la toma de decisiones Fase I

#### Plan de trabajo

Los estudiantes deben conformar grupos integrados por tres personas.

Al interior de cada grupo, los integrantes deben asumir la posición de un personaje de los tres que se enuncian a continuación: Presidente de la República, Director del DANE, Secretario de prensa de la Presidencia de la República.



Durante un tiempo de 30 minutos deberán realizar las siguientes actividades:

Lectura del caso, análisis, descripción del problema, planteamiento de las alternativas y tomar una decisión, de conformidad con las alternativas presentadas, y a su vez deberán justificar, y argumentar por escrito la decisión adoptada.

Una vez tomada la decisión se solicitará la exposición de los resultados de los diferentes grupos.

Una vez concluya el proceso de exposición de motivos de las decisiones tomadas por los diferentes grupos, se procederá a leer por parte del profesor cuál fue la decisión que se adoptó en su momento en el caso concreto y como se desarrolló la toma de decisiones.

Juego de Roles

Grupo I

Álvaro Uribe - Presidente:

¿Destituir al Director del DANE por incumplir una orden que pudo enviar a través de uno de sus funcionarios?

¿Respaldar al Director del DANE, y autorizar la rueda de prensa?

¿Motivar la renuncia del director del DANE, y así poder designar a alguien con el que él y el equipo económico se sintieran más a gusto, y que fuera menos independiente?

¿Aceptar una eventual renuncia del Director del DANE?

¿Otra alternativa sugerida?

¿Desde la perspectiva de los marcos teóricos de toma de decisiones públicas, cómo se puede orientar la decisión que se toma?

Grupo II

Cesar Caballero – Director del DANE

¿Renunciar entendiendo que el mensaje de aplazamiento de la encuesta era una pérdida de libertad como Director del DANE la cual iba en contravía de sus principios?

¿No darle trascendencia al episodio asumiendo que sus detractores conociendo su fuerte temperamento, estaban generando hechos que lo molestaran y lo llevaran a renunciar?

¿Suspender la rueda de prensa?

¿Otra alternativa sugerida?

¿Desde la perspectiva de los marcos teóricos de toma de decisiones públicas, cómo se puede orientar la decisión que se toma?

### Grupo III

Ricardo Galán:

¿Modificar su posición inicial y autorizar la rueda de prensa programada por el Director del DANE?

¿Solicitar el aplazamiento definitivo de la rueda de prensa?

¿Otra alternativa sugerida?

¿Desde la perspectiva de los marcos teóricos de toma de decisiones públicas, cómo se puede orientar la decisión que se toma?

### Dilema en la toma de decisiones – Fase II

#### Plan de trabajo

Los estudiantes deben conformar grupos integrados por tres personas.

Los grupos deben asumir un personaje de los tres que se enuncian a continuación: Presidente de la República, Director del DANE, Investigadores y académicos.

Durante un tiempo de 30 minutos deberán realizar las siguientes actividades:

Lectura del caso, análisis, descripción del problema, planteamiento de las alternativas y tomar una decisión, de conformidad con las alternativas presentadas, y a su vez deberán justificar, y argumentar por escrito la decisión adoptada.

Una vez tomada la decisión se pedirá que se expongan los resultados de los diferentes grupos.

Terminado el proceso de exposición de motivos de las decisiones tomadas por los diferentes grupos, se procederá a leer por parte del profesor cuál fue la decisión que se tomó en su momento y como se desarrolló la toma de decisiones en el caso concreto.

Juego de Roles

Grupo I

Álvaro Uribe - Presidente:

¿La Metodología del Censo obedece a un lineamiento suyo, y está en el camino del empadronamiento civil obligatorio?

¿Se debe involucrar en la discusión técnica del cambio de metodología del CENSO o es competencia del Director del DANE?

¿Debe aceptar el cambio de metodología del CENSO?

¿Debe rechazar el cambio de metodología del CENSO?

¿Debe aplazar la toma de decisión sobre cambio de metodología del CENSO?

¿Desde la perspectiva de los marcos teóricos de toma de decisiones públicas, como se puede orientar la decisión que se toma?

Grupo II

Ernesto Rojas Morales – Director del DANE

¿Debe retomar a la metodología del Censo diseñada por el anterior Director del DANE?

¿Debe buscar un punto de encuentro entre la metodología que plantea y la metodología diseñada en la administración de Cesar Caballero?

¿Debe mantenerse en la nueva metodología, bajo el presupuesto que el tiempo le dará la razón?

¿Debe renunciar?

¿Desde la perspectiva de los marcos teóricos de toma de decisiones públicas, como se orienta la decisión que se toma?

### Grupo III

Investigadores y académicos

¿Deben dar un tiempo prudente para que el Director del DANE presente su proyecto completo?

¿Se deben radicalizar en el entendido que el cambio de metodología no es bueno?

¿Desde la perspectiva de los marcos teóricos de toma de decisiones públicas, como se puede orientar la decisión que se toma?

Análisis desde lo teórico

La Información como bien público

“Una autoridad pública puede definirse como un organismo que concede y administra los bienes colectivos. Un bien colectivo –el aire, el agua, la educación, etc.- es un bien o un servicio que, según la definición que dan los economistas, posee tres particularidades. No es divisible; no puede ser racionado de forma selectiva por los mecanismos del mercado y de los precios; finalmente, está disponible” (Meny, Ives & Thoenig Jean-Claude, 1992, pp. 91-92). En el caso de la información oficial en especial la que se deriva de un Censo de Población y Vivienda denominada la línea base de información, ésta cumple con las características antes descritas que la clasifican como un bien público. La existencia de estadísticas buenas y confiables es fundamental para el progreso de las naciones. La información es la base del buen funcionamiento de la democracia y de los mercados. En reconocimiento de esta realidad, la Constitución de 1991 de Colombia consagró el derecho a informar y a ser informado.

## Nacimiento de la política (adopción de la metodología del Censo)

Existen varias maneras mediante las cuales nace una política pública. Para este caso en específico podemos ver dos de ellas aplicadas a la toma de decisiones del Censo Nacional de Población y Vivienda. La primera de ellas es el ascenso democrático representativo, el cual entra a mirar las necesidades de los habitantes y/o los problemas específicos que tenga un determinado sector. Después de mirar detalladamente las demandas de información de ciertos grupos de la población, el ascenso democrático representativo es regulado por los grupos de interés y los partidos los encargados de regular estos procesos. A través de las necesidades expuestas por un sector o varios sectores de la sociedad y la vida civil de un país, el gobierno nacional crea una política pública en beneficio de un conglomerado de personas y sus necesidades.

Cuando se tomó la decisión de hacer un Censo Nacional de Población y Vivienda se tomaron en cuenta las necesidades de diferentes grupos tanto a nivel internacional, como nacional y local. Las Naciones Unidas en su Ronda del 2000 sugirió a todas las naciones hacer un censo de población siguiendo los lineamientos estipulados para el nuevo milenio. A nivel nacional, tanto la academia como los demógrafos vieron la necesidad de realizar un censo tras 11 años sin que se realizará uno, siguiendo unos parámetros en materia de información y de procedimientos a utilizar. La necesidad presentada por todas las entidades nacionales, territoriales y locales que dependen de cifras actualizadas y que necesitan información también se incluyen dentro de este grupo.

Se puede decir que el diseño de la metodología anterior al 15 de septiembre de 2005, era un diseño de política de ascenso democrático, en el entendido que como base se tomó el censo de 1993, las recomendaciones de los evaluadores de la calidad del Censo como la ONU, el CELADE, los técnicos del DANE y los demógrafos nacionales. También se consultó a los diferentes ministerios que fijan política, a los entes territoriales representados en los alcaldes y gobernadores, a las minorías étnicas como los raizales, los indígenas y la población afrocolombiana, se presentó el diseño para su aval y recomendación a instancias nacionales como el CONPES e internacionales como el Fondo de Población de las Naciones Unidas.

La tiranía de la oferta puede ser un segundo método mediante el cual se llegan a tomar decisiones políticas y se crean políticas públicas. Al contrario del ascenso democrático representativo, la tiranía de oferta muestra como las autoridades gubernamentales toman las decisiones en cuanto a las políticas públicas moldeando las necesidades de la mayoría. “La oferta gubernamental estructura y condicional las necesidades de acción pública que experimenta

la población”<sup>58</sup>. Cuando se da este proceso en la toma de una política pública la decisión del más fuerte o del que está en el poder, en este caso el Estado o parte de él, toman la decisión sin tener en cuenta las necesidades de la comunidad ni los procesos estudiados con anterioridad.

Se podría decir que el diseño metodológico del Censo posterior al 15 de septiembre de 2004, nace de la tiranía de la oferta, ya que claramente como lo manifestó el director del DANE en su posesión el tenía una idea que se la expuso al señor Presidente de la república a este le gustó y se adoptó, sin que para este efecto hubiera mediado un paso intermedio por el CONPES, consultas a organismos internacionales, evaluación de diseño frente a los demógrafos nacionales, y más aún sin haber consultado el tema con los entes territoriales y los técnicos del DANE.

En la fase de implementación de la política, en este caso el del diseño de la metodología del CENSO posterior al 15 de septiembre de 2004, se generan actos y efectos desde un marco normativo de intenciones, de textos o recursos. El enfoque Top-Down parte de la base que la decisión fue tomada desde el centro y lo que se debe hacer en la etapa de implementación es ejecutar desde afuera. Cuando se aprobó el nuevo diseño en el aval que el Presidente le otorga al director del DANE, se dejó por descontado la ejecución de la política, partiendo de una idea, se asumió la responsabilidad de la política en el centro en este caso en el gobierno, y se dictaminó ejecutarla sin que para tal efecto mediara proyecto alguno, análisis de costos, de tiempos y de metodología o de la medición de la ejecución, es clara la muestra del enfoque Top-Down, en el que se olvida por completo la forma de implementación y los medios de la misma, el aval que el presidente otorga a una idea del director del DANE, termina siendo el aval a un proyecto que en el momento de su ejecución es radicalmente diferente a la idea presentada por el Presidente, y esto se ocasiona por haber tomado la decisión de la ejecución sin haber estudiado la implementación. Desde este punto de vista se puede observar la inexistencia en la planeación de las políticas públicas.

---

<sup>58</sup> [1] THOENIG. Pág. 111.

## PLAN DE CLASE

Trabajo fuera de clase

Previo:

Para el estudio de caso a realizar de la fase I de manera previa se debe adelantar la siguiente actividad:

Lecturas previas a clase. Tema: “toma de decisiones”

Jenkins Smith H 1999, “The Advocacy Coalition Framework”

Meny, Ives y Thoenig, Jean Claude, 1992. “ Las políticas públicas”

3 horas.

Para el estudio de caso a realizar de la fase II de manera previa se debe adelantar la siguiente actividad:

Lecturas previas a clase Tema: “Elaboración de políticas públicas”

Cohen M.D March, J.G y Olsen J.P. 1972 “ A garbage can model of organization choice”

Dixit Avinash , 1996 “The Making of economy policy.”

3 horas

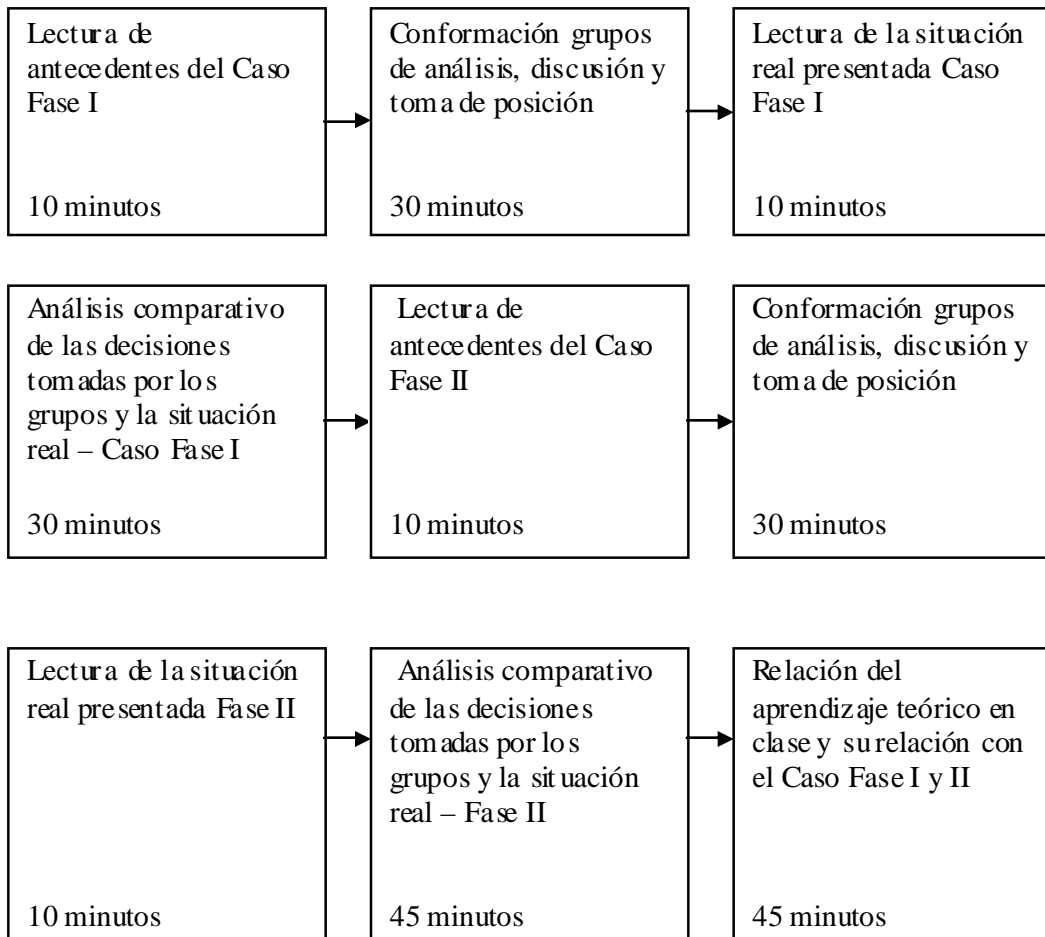
Posterior :

Para las conclusiones del caso se debe realizar el siguiente trabajo:

Elaborar un análisis de los aciertos y desaciertos en la toma de decisiones y la elaboración de políticas desde el punto de vista teórico frente a los resultados obtenidos resultados obtenidos en el caso Fase I y II

60 minutos

Trabajo en clase





## ANEXO 1.

Entidades u organismos participantes en el desarrollo del caso.

Qué es el CONPES?

Consejo Nacional de Política Económica y Social — CONPES creado por la Ley 19 de 1958.

Es la máxima autoridad nacional de planeación, es un organismo asesor del gobierno para los temas económicos y sociales del país.

Rango de acción del CONPES

Organismo técnico asesor del Presidente, en el marco de la Constitución Nacional, define el diseño, la evaluación y orientación de las políticas públicas en materia económica, social y ambiental.

Miembros permanentes del CONPES

Presidente del Consejo, Presidente de la República, Ministro de Relaciones Exteriores, Ministro de Hacienda y Crédito Público, Ministro de Desarrollo Económico, Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministro de Trabajo y Seguridad Social, Ministro de Transporte, Ministro del Medio Ambiente, Ministro de Comercio Exterior, Ministro de Cultura, Director General Departamento Nacional de Planeación, Gerente del Banco de la República, Gerente de la Federación Nacional de Cafeteros, Director Comunidades Negras del Ministerio del Interior, Secretario del Consejo, Subdirector Departamento Nacional de Planeación y el Consejero Presidencial de Equidad para las Mujeres.

Qué es el COINFO?<sup>59</sup>

Comisión Intersectorial de Políticas y de Gestión de la Información para la Administración Pública, en Diciembre de 2003 se creó, mediante el Decreto 3816.

---

<sup>59</sup> Decreto 3816 de 2003

Tiene como uno de sus objetivos principales, definir las estrategias y los programas para la producción de la información necesaria, para lograr una óptima generación de bienes y servicios públicos por parte del Estado.

Qué es el BID?<sup>60</sup>

Banco Interamericano de Desarrollo – BID: se creó en 1959 como una institución de desarrollo que constituye la principal fuente de financiamiento multilateral para los proyectos de desarrollo económico, social e institucional, y los de comercio e integración regional, en América Latina y el Caribe.

Sus programas de préstamos y de cooperación técnica para proyectos de desarrollo económico y social tienen un alcance mayor al simple financiamiento. El Banco provee préstamos, recursos no reembolsables, garantías, asistencia técnica y asesoramiento en materia de políticas a sus países miembros prestatarios de América Latina y el Caribe.

La misión del Banco es "contribuir a acelerar el proceso de desarrollo económico y social, individual y colectivo, de los países miembros regionales en vías de desarrollo".

Otorgar asistencia técnica para preparar, financiar, e implementar proyectos de desarrollo.

Qué es el UNFPA?<sup>61</sup>

El Fondo de Población de las Naciones Unidas –UNFPA, es una agencia de cooperación internacional para el desarrollo que promueve el derecho de cada mujer, hombre y niño a disfrutar de una vida sana, con igualdad de oportunidades para todos. El UNFPA apoya a los países en la utilización de datos socio-demográficos para la formulación de políticas y programas de reducción de la pobreza, y para asegurar que todo embarazo sea deseado, todos los partos sean seguros, todos los jóvenes estén libres de VIH/SIDA y todas las niñas y mujeres sean tratadas con dignidad y respeto.

El UNFPA ayuda a los gobiernos, a solicitud de estos, a formular políticas y estrategias a fin de reducir la pobreza y apoyar el desarrollo sostenible. El Fondo también presta asistencia a los países en la recopilación y el análisis de datos de población que pueden ayudarlos a comprender las tendencias de la población; y alienta a los gobiernos a tomar en cuenta las necesidades de las futuras generaciones, así como las de quienes están vivos en la actualidad. El UNFPA aporta

---

<sup>60</sup> [www.iadb.org](http://www.iadb.org)

<sup>61</sup> [www.unfpa.org](http://www.unfpa.org)

sus conocimientos especializados sobre salud reproductiva y cuestiones de población a la colaboración mundial para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Qué es el CELADE?<sup>62</sup>

El Centro de Latinoamericano y Caribeño de Demografía –CELADE, es una institución permanente de la CEPAL con identidad propia, responsable la ejecución del Programa Regional de Población cuyos objetivos son los de “asistir a los países de América Latina y el Caribe con el propósito de aumentar su autosuficiencia y contribuir a la cooperación horizontal en el campo de la población, suministrando al mismo tiempo el apoyo, la cooperación técnica, la información y otros servicios que se prestan con mayor eficacia desde el nivel regional”.

El CELADE proporciona asistencia técnica, capacitación e información en población a los países de la región y lleva a cabo investigación aplicada en temas afines y desarrollo de sistemas. El Centro ejecuta estas funciones en el marco de la estrategia de la CEPAL denominada "Transformación Productiva con Equidad Social.

Dentro de estas áreas problema, se pone énfasis en cuestiones específicas como son, entre otras, educación y programación en salud, reducción de la pobreza, integración de la mujer al desarrollo, poblaciones indígenas, crecimiento y distribución de la población, descentralización espacial y planificación del desarrollo regional, como asimismo la promoción de la discusión y el consenso de estas y otras cuestiones afines por parte de las autoridades gubernamentales en su calidad oficial.

Qué es el US Census Bureau?<sup>63</sup>

El US Census Bureau (Bureau of the Census) es el organismo encargado de suministrar datos de calidad de la población de los Estados Unidos de América y de su economía. El Bureau hace parte del Departamento de Comercio de los Estados Unidos y por mandato constitucional tiene como misión enumerar por lo menos una vez cada 10 años la población del país al igual que determinar el número Representantes que deben hacer parte del Congreso en relación con la población de cada uno de los 50 estados. También es el encargado de recolectar estadísticas demográficas acerca de la nación, la población y la economía

---

<sup>62</sup> [www.eclac.org/celade](http://www.eclac.org/celade)

<sup>63</sup> [www.census.gov](http://www.census.gov)

El Bureau cuenta con un Centro de Programas Internacional (IPC) el cual realiza estudios demográficos y socioeconómicos y fortalece el desarrollo estadístico alrededor del mundo a través de asistencia técnica, entrenamientos y software.

## ANEXO 2.

### Antecedentes Metodológicos del XVII CENSO de Población y VI de Vivienda año 2005

#### Evaluación Censos anteriores al 2005.

En los Censos que preceden el del año 2005, se encontraban tasas de cobertura en la aplicación del Censo inferiores al 98%. Los Censos no fueron aprobados por el Congreso de la República dada la falta de confiabilidad en los datos arrojados, existió una gran demora en el procesamiento de la información, y se estima errores de ajuste de población.

#### Censo de 1993

En el año de 1993, durante el Gobierno de César Gaviria, se realiza el último Censo en Colombia bajo la metodología de *Censo de Jure*, con inmovilización, con cerca de 43 preguntas, y se llevó a cabo el 22 de octubre de ese año.

Los resultados del Censo son conocidos hasta el año de 1997, por problemas atribuibles a los sistemas de procesamiento del DANE y a la atomización en los procesos de contratación.

#### Censos Piloto 1999 - 2004

Posterior al Censo de 1993, el DANE adelantó operativos pilotos con el fin de probar la metodología a emplear y los instrumentos técnicos y tecnológicos a aplicar en el XVII Censo de Población y VI de Vivienda. Estos operativos fueron:

Registro de Población en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina en 1999, el Censo Piloto de la Comunidad Embera Katío del Alto Sinú 2000 y 2004, el Censo Experimental de Yopal 2000, el Censo Experimental de Soacha 2003, y el Recuento de Hogares y Viviendas del Área metropolitana de Pereira, Dos quebradas y la Virginia 2004.

Documentos CONPES Metodología diseñada por la administración de Cesar Caballero.

El Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) en sus documentos 2777 de abril de 1995 y 2866 de agosto de 1996, recomendó efectuar un nuevo Censo para la década del 2000. El documento CONPES 3276 del primero de marzo de 2004, avaló la realización del

XVII Censo Nacional de Población y VI de Vivienda año 2005, e identificó algunas razones que explican la necesidad y la urgencia de su implementación. Por su parte el Decreto Presidencial No. 2425 de Agosto 2 de 2004 estableció la forma como se regula la realización del Censo en el 2005. Así mismo se expidió el Decreto 2740 del 30 de Agosto de 2004, del Ministerio de Educación por medio del cual se convoca la participación de los estudiantes para el día del Censo.

De igual forma el documento CONPES 3300 del 26 de julio de 2004, que sometió a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social, el Plan Operativo Anual de Inversiones para la vigencia del 2005, destinó \$ 129.700 millones para ser apropiados en el DANE de los cuales \$113,000 serían destinados al Programa del Censo

Fases del Censo:

- Entre el mes de marzo y octubre de 2004, la realización de la cartografía de todo el país.
- Entre el mes de enero y marzo de 2005, un recorrido por las 104 principales ciudades del país tomando información acerca de cantidades de hogares preparando la información logística para el desarrollo del Censo.
- El 22 de mayo realización del Censo en las áreas urbanas.
- Entre el 22 de mayo y el 22 de junio, realización del censo en áreas rurales, y antiguos territorios nacionales.
- Entrega de resultados consolidados diciembre de 2005, presentación de resultados al congreso marzo de 2006.

Avalés al diseño del Censo de Población y Vivienda

La metodología aprobada para el XVII Censo de Población y VI de Vivienda contaba con el aval técnico en el diseño operativo y del contenido de las preguntas a realizar, por parte del BID (23 de agosto de 2004), US Bureau of the Census (junio 2004), ICONTEC ISO 9001-2000, CELADE-UNFPA (septiembre 2003).

## Recomendaciones internacionales a los Censos de Población y Vivienda

Las Naciones Unidas recomiendan la realización de los censos de población y vivienda cada 10 años. Colombia debió haber realizado el censo en el año 2000; sin embargo, insuficiencias de orden presupuestal generaron sucesivas postergaciones. Naciones Unidas establece unos parámetros mínimos con los que se debe cumplir en la realización de un Censo.

### ANEXO 3.

Metodologías de CENSOS Internacionales

Países con censos tradicionales, como el que tenía diseñado Colombia.

Grecia, Italia, España<sup>64</sup>, Portugal, Irlanda y Gran Bretaña

Países que todo o la gran mayoría del censo lo hacen a través de registros administrativos.

Noruega, Suecia, Finlandia y Dinamarca

Países en transición de censos tradicionales a censos basados en registros administrativos:

Austria, Bélgica, Luxemburgo y Suiza.

Países que buscan otras soluciones:

Francia<sup>65</sup>, Alemania y Holanda.

---

<sup>64</sup> España utiliza los registros administrativos como soporte y ayuda al Censo tradicional

<sup>65</sup> Francia realiza Censo continuo.



ANEXO 4.

**CONPES 3276 - Metodología Censo administración  
Cesar Caballero**

ANEXO 5.

**CONPES 3329 - Metodología Censo administración**  
**Ernesto Rojas Morales**

ANEXO 6.

**CONPES 3345 - Autorización a la Nación para  
contratar crédito internacional para financiar el  
CENSO**

ANEXO 7.

Artículos de prensa relacionados con el Censo

Titular	Fecha y Medio de comunicación
DANE sin Censo ni Caballero, Camilo Sánchez, Senador de la República.	Portafolio, 14 de septiembre de 2004.
Vuelco a los métodos y al censo, tras la llegada del nuevo director del DANE.	Portafolio, 23 de septiembre de 2004.
365 días para contar a los colombianos.	El Tiempo, 26 de septiembre de 2004.
Disenso radical	Cambio, 1 de octubre de 2004
Alejandro Gaviria: Borrón y Censo nuevo.	El espectador, 3 de octubre de 2004.
Censo o empadronamiento	Revista Semana, 4 de octubre de 2004.
Con método clásico el Censo no habría contado 5 millones de colombianos	SNE – Palacio de Nariño 6 de octubre
Fuerte oposición de la academia a cambios en el censo 2005.	El tiempo, 6 de octubre de 2004.
Los pros y los contras del nuevo censo.	El tiempo, 7 de octubre de 2004.
Cambio radical en el censo	El Espectador, 11 de octubre de 2004.
Preocupados por los cambios del censo.	Portafolio, 11 de octubre de 2004.
Liebre por Gato, columna de opinión de Hernando Gómez Buendía.	Revista Semana, 11 de octubre de 2004.
Censo sin consenso.	Revista Cambio, 11 de octubre del 2004.
Disenso.	El Colombiano, 12 de octubre de 2004.
El censo que propone el nuevo director del DANE costará mucho más	El tiempo, 19 de octubre de 2004

ANEXO 8.

**Presentación Empadronamiento Civil Obligatorio**  
**Ernesto Rojas Morales**

ANEXO 9.

**Presentación Censo Nacional de Población y Vivienda  
Ernesto Rojas Morales**