

La participación de las Comunidades Autónomas en los censos de población. El caso de Cataluña

Mireia Farré

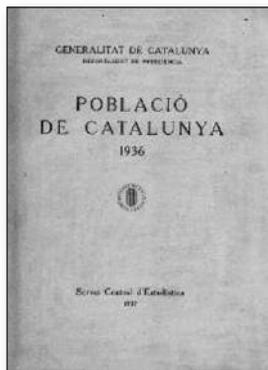
Estadística responsable de operaciones. Área de Producción de Estadísticas Demográficas. Idescat

Los censos demográficos, que desde principios del siglo XX han tenido en España una periodicidad decenal, son operaciones de gran envergadura para las cuales tradicionalmente ha sido necesario disponer de muchos recursos, tanto materiales como humanos, y de la colaboración de la ciudadanía y de todas las administraciones.

Las leyes censales han otorgado históricamente la competencia para la formación de los Censos de población y viviendas a los órganos estadísticos de la administración estatal. Sin embargo, actualmente, la legislación también prevé la participación de las Comunidades Autónomas y de las instancias municipales en la formación de los Censos demográficos, dado que el sistema estadístico público se entiende como un conjunto integrado por el sistema estatal, el autonómico y el local. Esta concepción es obligada desde el momento en que los campos temáticos objeto de interés de los diferentes niveles administrativos son muchas veces comunes.

Por otro lado, hay que tener en cuenta que algunas comunidades autónomas tienen estatutos que recogen competencias exclusivas en materia estadística. Por todo ello es necesario hacer un planteamiento adecuado de las relaciones entre las administraciones públicas en materia estadística, planteamiento que descansa en la coordinación y la colaboración entre administraciones como medio de potenciar la racionalidad y la eficiencia del sistema estadístico público.

Una experiencia singular: el Primer Padrón Municipal de la Cataluña Autónoma



En Cataluña, el Servei Central de Estadística, el órgano estadístico de la Generalitat republicana, realizó en 1936 una operación estadística de recuento exhaustivo de la población, que, por sus características, puede asimilarse a un censo. El Primer Padrón de la Cataluña Autónoma tenía como fecha de referencia el 30 de abril de 1936 y

estaba concebido para ser la base de un futuro Registro de Población.

Hay que destacar el rigor y la modernidad del planteamiento de esta operación, tanto por el contenido de las Instrucciones, dictadas por J.A. Vandellòs¹, en las que se ponía énfasis en la verificación de la información y en la corrección de los errores sobre el terreno, así como por la campaña publicitaria, en prensa y radio y que incluyó la realización de una película de corta duración que fue exhibida en los principales cines.

“ En perspectiva histórica, el recuento demográfico del Servei Central d'Estadística ha adquirido un gran valor ”

A pesar de la irrupción de la Guerra Civil se publicaron en 1937 los recuentos poblacionales de todos los municipios catalanes y los resultados de las principales variables censales de unos 100 municipios de pequeño tamaño. El recuento demográfico del Servei Central d'Estadística ha adquirido un gran valor porque permite conocer la situación demográfica previa a la Guerra Civil de todos los municipios catalanes.

¹ Josep Antoni Vandellòs (1899-1950), prestigioso economista y estadístico, formado en la escuela de Corrado Gini, era el Director del Servei Central d'Estadística de la Generalitat republicana.



La colaboración INE-Comunidades Autónomas en los Censos de 1991 y 2001

En Cataluña, los órganos estadísticos que, en los años setenta y ochenta del siglo pasado, precedieron al Idescat, la *Comissió Mixta de Coordinació Estadística* (CMCE) y el *Consorci d'Informació y Documentació de Catalunya* (CIDC)² participaron activamente en los trabajos de campo para la realización de los censos y renovaciones padronales. En los primeros años de la administración autonómica, la necesidad de disponer de estadísticas sobre flujos de movilidad (lugar de trabajo y estudio, medio de transporte) y de datos sobre el grado de conocimiento de la lengua propia, llevó a la inclusión de preguntas específicas en los padrones de 1981 y 1986, que fueron planteadas y explotadas por el CIDC.

Los cambios legislativos para proteger la intimidad de los ciudadanos hicieron los padrones muy restrictivos en cuanto a la posibilidad de incluir otras preguntas que no fueran las típicamente padronales. Por esta razón, la necesidad de información sobre temas de movilidad y de lengua tuvo que canalizarse a través de preguntas específicas en los Censos de población. A finales de los ochenta, el desarrollo de la

estadística oficial de ámbito autonómico, con la creación de los servicios e institutos de estadística y la aprobación de leyes de estadística propias, permitió una amplia participación de las CC.AA. en los trabajos de formación de los censos demográficos de 1991.

El desarrollo de la estadística oficial de ámbito autonómico en los años ochenta, permitió una amplia participación de las CC.AA. en los trabajos de formación de los Censos demográficos de 1991

² La CMCE fue una institución de coordinación estadística creada en 1968, formada por el Ayuntamiento de Barcelona, la Diputación y el Área Metropolitana de Barcelona, que se transformó en el Consorci d'informació y Documentació de Catalunya (CIDC), con la incorporación de las Cámaras de Comercio de Barcelona, Girona, Lleida y Tarragona. El Consorcio, que fue una institución muy importante en los campos de los datos estadísticos, la información y la documentación, desapareció en 1989, fecha de creación del Institut d'Estadística de Catalunya (Idescat), órgano estadístico de la Generalitat de Catalunya.

Los Censos de Población y Viviendas que planteó el INE en 1991 fueron los más ambiciosos de cuantos se habían realizado, tanto por la cantidad de preguntas que se recogían, un total de veinticinco, como por llevar asociada una Encuesta Sociodemográfica (que, aún hoy es la fuente de interesantes investigaciones) y, sobre todo, por la exhaustividad en la grabación de la información recogida.

El enfoque de las relaciones interadministrativas que se planteó con los Censos de Población y Viviendas de 1991 respondía a los requisitos de racionalidad y eficiencia del sistema estadístico público. Esta colaboración se materializó mediante Convenios de colaboración para compartir y distribuir los trabajos y costes de todo tipo que suponen los censos, permitiendo obtener un producto más completo y de mayor calidad que benefició a todas las administraciones implicadas. La mayoría de Comunidades Autónomas, entre las cuales, todas las que tienen lengua propia y también todas las de mayor población, firmaron un convenio de colaboración con el INE. La ejecución del trabajo de campo y recogida de los cuestionarios correspondió al INE y los niveles de intervención de las distintas CC.AA. fueron variados. En el caso de Cataluña, al Idescat correspondió la introducción de preguntas (censo lingüístico, lugar de trabajo y estudio, medio de transporte, año de llegada a Cataluña), la traducción de cuestionarios, la edición de manuales y la participación en cursos de formación para explicar el contenido de las preguntas autonómicas, la grabación de cuestionarios, la depuración de los datos y la explotación de resultados.

La metodología de los Censos de Población y Viviendas de 2001 representó un cambio ya que por primera vez se planteó una operación basada en un recorrido exhaustivo del territorio, fuertemente apoyada en el Padrón continuo. Mediante el correspondiente Convenio con el INE, se mantuvieron las preguntas introducidas por el Idescat en el Censo de 1991 y se tradujeron los cuestionarios (al catalán y al aranés). El INE proporcionó las cintas correspondientes, lo que posibilitó una explotación de los datos por parte del Idescat, centrada en los resultados a nivel municipal e inframunicipal.

La metodología de los Censos de Población y Viviendas de 2001 representó un cambio ya que por primera vez se planteó una operación basada en un recorrido exhaustivo del territorio, fuertemente apoyada en el Padrón continuo. Mediante el correspondiente Convenio con el INE, se mantuvieron las preguntas introducidas por el Idescat en el Censo de 1991 y se tradujeron los cuestionarios (al catalán y al aranés). El INE proporcionó las cintas correspondientes, lo que posibilitó una explotación de los datos por parte del Idescat, centrada en los resultados a nivel municipal e inframunicipal.

La metodología de los Censos de Población y Viviendas de 2001 representó un cambio ya que por primera vez se planteó una operación basada en un recorrido exhaustivo del territorio, fuertemente apoyada en el Padrón continuo. Mediante el correspondiente Convenio con el INE, se mantuvieron las preguntas introducidas por el Idescat en el Censo de 1991 y se tradujeron los cuestionarios (al catalán y al aranés). El INE proporcionó las cintas correspondientes, lo que posibilitó una explotación de los datos por parte del Idescat, centrada en los resultados a nivel municipal e inframunicipal.

Estadística de Población 1996 y Encuesta Demográfica 2007: dos operaciones del Idescat para actualizar las variables censales

Coincidiendo con la última renovación del Padrón Municipal de Habitantes, el Idescat llevó a cabo la *Estadística de Población de Catalunya*, con fecha de referencia 1 de mayo de 1996. Esta operación de carácter exhaustivo, equivalente a un censo, tenía como objetivo mantener, para todos los municipios y comarcas, la periodicidad quinquenal de las variables estructurales típicas del Censo de Población (familias, estado civil, actividad, migración, censo lingüístico...) así como la información sobre movilidad obligada por razón de trabajo y estudio.

El Idescat llevó a cabo la Encuesta Demográfica de Catalunya, de fecha de referencia el 1 de noviembre de 2007 (ED07), con el objetivo principal de actualizar las variables censales en el periodo intercensal 2001-2011. Al tratarse de una Encuesta, la disponibilidad de datos territorializados se han limitado a las comarcas, las capitales provinciales y a los municipios de más de 100.000 habitantes. La limitación territorial se ha visto compensada por la profundidad con la que se han abordado las cuestiones demográficas. Además de los temas típicamente censales (familias, actividad, características de la vivienda...) el cuestionario de la ED07 aborda en profundidad temas como la fecundidad (fecha de nacimiento de todos los hijos tenidos), la nupcialidad (historia matrimonial y de parejas de hecho), la migración (causas e intención de migrar), el trabajo familiar doméstico y la dependencia entre otros. Estas son cuestiones clave para entender las causas y las consecuencias del cambio demográfico, en un periodo de gran dinámica como ha sido la primera década del siglo XXI³. En perspectiva histórica, la Encuesta Demográfica 2007, adquiere aún mayor relieve por tratarse del retrato de la sociedad catalana justo en los momentos previos al estallido de la actual crisis económica.

El Idescat llevó a cabo la Encuesta Demográfica de Catalunya, de fecha de referencia el 1 de noviembre de 2007 (ED07), con el objetivo principal de actualizar las variables censales en el periodo intercensal 2001-2011. Al tratarse de una Encuesta, la disponibilidad de datos territorializados se han limitado a las comarcas, las capitales provinciales y a los municipios de más de 100.000 habitantes. La limitación territorial se ha visto compensada por la profundidad con la que se han abordado las cuestiones demográficas. Además de los temas típicamente censales (familias, actividad, características de la vivienda...) el cuestionario de la ED07 aborda en profundidad temas como la fecundidad (fecha de nacimiento de todos los hijos tenidos), la nupcialidad (historia matrimonial y de parejas de hecho), la migración (causas e intención de migrar), el trabajo familiar doméstico y la dependencia entre otros. Estas son cuestiones clave para entender las causas y las consecuencias del cambio demográfico, en un periodo de gran dinámica como ha sido la primera década del siglo XXI³. En perspectiva histórica, la Encuesta Demográfica 2007, adquiere aún mayor relieve por tratarse del retrato de la sociedad catalana justo en los momentos previos al estallido de la actual crisis económica.

El Idescat llevó a cabo la Encuesta Demográfica de Catalunya, de fecha de referencia el 1 de noviembre de 2007 (ED07), con el objetivo principal de actualizar las variables censales en el periodo intercensal 2001-2011. Al tratarse de una Encuesta, la disponibilidad de datos territorializados se han limitado a las comarcas, las capitales provinciales y a los municipios de más de 100.000 habitantes. La limitación territorial se ha visto compensada por la profundidad con la que se han abordado las cuestiones demográficas. Además de los temas típicamente censales (familias, actividad, características de la vivienda...) el cuestionario de la ED07 aborda en profundidad temas como la fecundidad (fecha de nacimiento de todos los hijos tenidos), la nupcialidad (historia matrimonial y de parejas de hecho), la migración (causas e intención de migrar), el trabajo familiar doméstico y la dependencia entre otros. Estas son cuestiones clave para entender las causas y las consecuencias del cambio demográfico, en un periodo de gran dinámica como ha sido la primera década del siglo XXI³. En perspectiva histórica, la Encuesta Demográfica 2007, adquiere aún mayor relieve por tratarse del retrato de la sociedad catalana justo en los momentos previos al estallido de la actual crisis económica.



3 Véase el estudio de Daniel Devolder, *Análisis de la fecundidad a partir de la Encuesta demográfica 2007*, (publicado por el Institut d'Estadística de Catalunya en edición bilingüe, catalán y castellano). <http://www.idescat.cat/cat/idescat/publicacions/catalogue/pdfdocs/quad01.pdf>

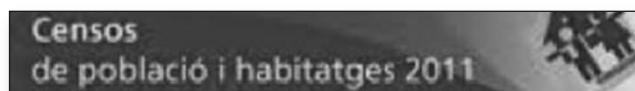
Los Censos de Población y Viviendas de 2011

Cada operación censal tiene sus retos y abre nuevas posibilidades para la mejora de esta estadística. Los Censos de Población y Viviendas de 2011 se han planteado como una operación en la que se combina un censo de edificios, una encuesta sobre las características de las personas y viviendas y el uso intensivo de registros administrativos, a partir de la base padronal.

En relación a los Censos de 2011, la participación autonómica ya se produjo en la fase previa de definición del proyecto censal. Esta participación se canalizó a través del Grupo de Trabajo INE-CC.AA. sobre los Censos de Población y Viviendas de 2011. En este foro, se ha expuesto, por parte del INE, el cambio de metodología para la realización del nuevo Censo de 2011, se han debatido los diferentes aspectos del proyecto censal y las CC.AA. han tenido la oportunidad de hacer propuestas en la fase de diseño del proyecto, algunas de las cuales, principalmente referidas al contenido del cuestionario, han sido aceptadas por el INE. Una vez el proyecto se dio por cerrado se han suscrito convenios de colaboración entre el INE y las CC.AA. que tienen como finalidad ahorrar recursos, mejorar de la utilización de los medios disponibles e incrementar la utilidad y la difusión de los resultados censales.

“ En relación a los Censos de 2011, la participación autonómica ya se produjo en la fase previa de definición del proyecto censal ”

En el caso de Cataluña, el contenido del Convenio de colaboración con el INE contempla la inclusión de la pregunta sobre el conocimiento de lengua propia, sobre la cual el Idescat proporciona las correspondientes normas y controles. La traducción de los cuestionarios, que serán bilingües ira a cargo del Idescat. También en el caso del Val de Arán, que tendrá cuestionarios trilingües puesto que en esta comarca el aranés (occitano) es también lengua oficial. Asimismo se prevé la colaboración del Idescat en la campaña de promoción de los censos en Cataluña y la cesión al INE de los diccionarios de codificación de ocupaciones y de actividades que se utilizarán como ayuda al reconocimiento óptico.



Por su parte, el INE, que asume todas las tareas de ejecución del Censo, se compromete a remitir al Idescat los ficheros censales y la información alfanumérica sobre el directorio territorial resultante de los Censos de Población y Viviendas. A partir del conjunto de ficheros remitido por el INE, el Idescat llevará a cabo los tratamientos sobre la pregunta de conocimiento del idioma catalán, completará, cuando sea posible, los códigos (territoriales, de actividad de la empresa y profesión) en aquellos casos en los que el INE no haya podido hacerlo y dispondrá de la información necesaria con el objeto de actualizar el registro de población de Cataluña.

El futuro de la estadística censal

La combinación de encuestas y registros para la formación del Censo es una opción novedosa, avalada por los reglamentos censales de la Unión Europea, una vía que también han emprendido otras oficinas estadísticas, como las de Alemania o Suiza. El ahorro económico y la reducción de la carga a los informantes son claras ventajas en relación al censo clásico, mientras que la disponibilidad de variables censales de área pequeña son temas críticos, en el nuevo censo de población. Habrá que trabajar a nivel europeo en el desarrollo de metodologías normalizadas y estándares de calidad de este enfoque censal y, en estos trabajos, será imprescindible tener en cuenta la óptica regional, dado que para las regiones europeas, y las CC.AA. en particular, los datos censales de área pequeña (secciones censales, municipios y comarcas) son prioritarios como base estadística para la toma de decisiones y la gestión del territorio.

“ La encuesta anual al 1% de la población abre nuevas perspectivas para que se establezca una potente colaboración interadministrativa ”

El proyecto censal de 2011 incluye la realización de una encuesta anual al 1% de la población española. Esta nueva encuesta abre perspectivas para que, en aras de ofrecer una estadística demográfica actualizada y de calidad, se establezca una potente colaboración interadministrativa, por ejemplo, con encuestas adicionales de potenciación de la operación que el Idescat decidiera llevar a cabo. La experiencia acumulada y la tradición de trabajo conjunto entre el INE y las oficinas estadísticas de las Comunidades Autónomas, auguran que los nuevos retos podrán ser afrontados con toda probabilidad de éxito.