

¿Cómo será el Censo de Población de 2021 en España?

Antonio Argüeso Jiménez

Subdirector General de Estadísticas Sociodemográficas. INE

A mediados de 2013, cuando la mayoría de los países de la UE aún no habían dado por concluidos los trabajos del Censo de 2011, Eurostat puso en marcha un grupo de reflexión denominado “post-censo 2021”. El objetivo del grupo es claro: ¿Podemos trabajar para que el Censo de 2021 sea el último en la Unión Europea?

Los censos de población están en el corazón del trabajo de los institutos nacionales de estadística en el mundo entero. De hecho, algunas de las principales oficinas de estadística, como la de Estados Unidos, se conocen como “oficina del censo”. Los censos “modernos” (entendiendo así a los que se realizan con fines demográficos, no con fines recaudatorios u otros) se fueron generalizando a escala mundial durante los últimos dos siglos, con el objetivo primario de contar la población. El método, con tantas variantes como países, consiste esencialmente en poner en marcha un complicado y costoso operativo que permita recorrer todos los rincones del territorio a censar, intentando llegar a todos los lugares donde resida la población y obteniendo de todas las personas una información básica que permita proporcionar una descripción demográfica del país.

Los objetivos de los censos fueron creciendo paulatinamente desde lo que al principio era casi un puro recuento. De una clasificación muy básica (población por sexo, edad, estado civil) se va incorporando cada vez más información al cuestionario (se pide a las personas que informen sobre su profesión, nivel de instrucción...). En los últimos censos se incorporan preguntas como las relativas a la movilidad por razón de estudios o trabajo.

En los últimos años, con la existencia de registros de población en algunos países, el objetivo original del censo —contar la población— se va diluyendo. Se va haciendo innecesario, cuando no contraproducente, contar la población mediante un mecanismo como es el censo, que puede llegar a resultar más imperfecto que el propio registro. Es innegable que un censo, que por su naturaleza tiene que concentrarse mucho en el tiempo y consumir muchos recursos humanos, está sometido a muchas fuentes de imprecisión.

Así, desde los años 80 algunos países dejan de hacer censos. Holanda y los países nórdicos, empezando por Dinamarca, son pioneros en esta iniciativa. Y lo que es casi una anécdota en el panorama internacional en los censos del 91 y 2001, se convierte en una fuerte tendencia en el censo de 2011. Han sido 15 los países europeos, entre ellos España, que han renunciado al sistema clásico (“puerta por puerta”) para hacer el censo. Han proliferado diferentes soluciones para contar la población y proporcionar sus características distintas del censo exhaustivo. Además, varios de los países que han optado por el censo clásico, empujados por el éxito de los países que han abandonado ese método y por las propias dificultades a las que se han enfrentado, vienen formulando en foros internacionales su intención de abandonar ese sistema, de cara a la próxima ronda censal de 2021.



Los Censos de Población de 2011 en los Estados Miembros de la Unión Europea se han realizado por primera vez bajo el mandato de un reglamento europeo. Esto ha permitido, además de homogeneizar el tipo de información recogida, conocer mucho mejor los distintos sistemas seguidos por los otros socios de la UE. El Reglamento ha establecido el catálogo de alternativas metodológicas entre las cuales el censo clásico era solo una de las siete contempladas. Una de ellas era proporcionar la información censal íntegramente basándose en datos administrativos, modelo seguido por 6 países. Otros 9 países han seguido métodos combinados, entre ellos España. El censo clásico, entendiendo como tal distintas variantes metodológicas que en definitiva obligan a recoger cuestionarios de todos los hogares, ha sido el elegido sólo por 11 países de los 28 de la UE.

EL CENSO COMO PRODUCTO Y COMO PROCESO

Esta diversificación de métodos pone de manifiesto algo que hasta ahora se veía como indisolublemente unido: el censo como producto y el censo como proceso. Para poder disponer de una información muy detallada en el territorio (el “producto” censal) no es necesario visitar a todos los hogares y recoger de ellos la información de forma directa (el “proceso” censal) sino que se puede obtener de otras fuentes y por otros medios. El mismo producto censal, el conjunto detallado de millones de datos que definía con enorme precisión el Reglamento Comunitario ha sido obtenido por los distintos Estados Miembros de acuerdo a muy distintos procesos o métodos de recogida. A estas alturas es indudable, por tanto, que se puede obtener un producto censal por vías alternativas al censo clásico. Si se puede evitar el censo clásico,

seguramente no haya discusión posible para la mayor parte de la sociedad sobre que ese debe ser el camino a seguir. Es mejor no tener que molestar a millones de personas, enfrentándolas a un cuestionario que no siempre es tan sencillo de responder ni gastar millones de euros de las arcas públicas para una información que puede obtenerse de otra forma.

Para entender la situación actual en España hay que remontarse al año 1996 en el que se pone en marcha el Padrón Continuo. Desde ese momento, se van construyendo paulatinamente procesos de mejora del recuento de la población ya casi plenamente cristalizados a día de hoy. El Registro de Población que tiene España, el Padrón Continuo, no es solo la suma de los padrones municipales de 8.000 ayuntamientos sino que es un verdadero sistema unificado con muy complejos sistemas de control. Con algunas imperfecciones, como la todavía mejorable puntualidad en la incorporación de recién nacidos, podemos afirmar que el Padrón es uno de los registros de población más avanzados del panorama internacional. Contar la población mediante un recuento exhaustivo arrojaría un nivel de error muy superior al que puede darnos el Padrón, que no solo permite contar la población en cualquier momento, sino que además almacena todos los movimientos que se producen, lo que permite un análisis longitudinal. Podría argumentarse que el Padrón mide una realidad contaminada por los usos administrativos propios del documento de empadronamiento y que las personas no siempre viven donde están empadronadas pero ¿acaso no ocurría lo mismo con los censos? ¿No se censaba uno donde quería, no necesariamente donde vivía?

En el censo de 2011 se sometió al Padrón a una dura prueba al cruzarlo con otra información administrativa de todo tipo y estudiar la consistencia de sus datos. La cifra de población que proporcionó el Censo solo quedó por debajo de la padronal en unas 400.000 personas (menos de un 1%), siendo la diferencia producida sobre todo por los extranjeros comunitarios, sobre cuya residencia había más incertidumbre, al no existir, a diferencia del resto, procedimientos regulados por Ley que posibiliten la baja de la inscripción cuando dejan de residir en España. Durante los dos años transcurridos desde el Censo, se ha continuado mejorando el recuento de extranjeros en el Padrón y, con los proyectos de mejora en marcha, seguramente en 2021 podríamos dar por buena una cifra de población padronal, quizá con leves ajustes. Así, el objetivo original del Censo, contar la población,

*Se va haciendo innecesario,
cuando no contraproducente,
contar la población mediante
un mecanismo como es el censo,
que puede llegar a resultar
más imperfecto que el propio registro*

parecería logrado para 2021 y no justificaría la realización de un “proceso” censal, ni siquiera de uno como el realizado en 2011 que fue una muestra dirigida al 10% de la población.

Pero como ya se ha dicho, hace muchos años que el censo dejó de ser fundamentalmente un recuento de población para pasar a ser una fotografía detallada de las características de la población. Así, el censo ofrece datos sobre formas de convivencia tales como la composición y el tipo de hogar, características y equipamiento de las viviendas, la actividad laboral, la ocupación, o los desplazamientos diarios de casa al lugar de estudios o trabajo. No olvidemos además que unido al Censo de Población se realiza un Censo de Viviendas y otro de Edificios, y que es el Censo, hoy por hoy, la principal fuente de datos tan necesarios como las viviendas ocupadas, secundarias (segundas residencias) o vacías.

El planteamiento de un producto censal sin hacer un censo pasa por analizar en detalle cómo se podrían obtener los datos de fuentes alternativas. Es primordial disponer de información actualizada sobre edificios y viviendas sin tener que recurrir a una tarea tan costosa y complicada como un censo de edificios. Las fuentes administrativas están mejorando cada día en esta materia y deben hacerlo sustancialmente durante los próximos años con las mejoras adicionales que se introduzcan en el Padrón Continuo y en las que el INE ya está trabajando. Por ejemplo, para poder determinar las viviendas vacías y secundarias se puede investigar el consumo eléctrico.

A día de hoy, se pueden obtener del Padrón algunas variables que han formado parte del cuestionario censal de 2011. Ya podemos afirmar que para 2021 el cuestionario censal, si lo hay, será más corto que el usado en 2011. Pero la pregunta

es si podremos llegar a obtener todas las variables de personas, hogares, viviendas y edificios desde fuentes alternativas, como mínimo con la misma calidad del Censo 2011. Si así fuera, si pudiéramos generar el “producto censal” mediante uso intensivo de información administrativa (o no administrativa) sin poner en marcha una operativa censal, nos veríamos en una situación envidiable: nada impediría proporcionar a la sociedad esa información con mayor frecuencia que los diez años del censo. Podríamos pensar incluso en una estadística de población y viviendas anual, similar en detalle y contenido a un censo.

Este trabajo es el que afronta la Unidad de Censos del INE para los próximos años y que ya se ha iniciado con el estudio de fuentes alternativas para algunas variables. Sin que se pueda pre-juizar ahora lo que va a ser un trabajo de varios años, no es muy aventurado decir que la mayor dificultad va a encontrarse en las variables relativas a la movilidad (lugares de trabajo y estudios, medios de transporte utilizados, tiempo dedicado a trayectos). No son las únicas, pero sí, seguramente, el ejemplo más claro de información difícil de obtener de otras fuentes. Pero no es imposible. Pensemos en las muchas posibilidades que está abriendo la explotación de información sobre la movilidad de la población que surge de la telefonía móvil.

En resumen, no estamos aún en situación de anunciar cómo será el Censo de 2021 en España. Podemos asegurar que será más pequeño en cuanto a carga de trabajo a los hogares, pero no podemos afirmar que España se integre en el club selecto de países que basan todas las cifras en fuentes administrativas. Lo que sí podemos afirmar es que ese es el objetivo de nuestro trabajo para los próximos años.

