

Los censos de población y viviendas de 2021 en España se basarán en registros administrativos

Antonio Argüeso Jiménez

Subdirector General de Estadísticas Sociodemográficas, INE

En 2021 se llevará a cabo en Europa la nueva ronda de censos de población y de viviendas. Esta operación es la de mayor arraigo para las oficinas de estadística y todavía hoy en día constituye para muchos países un reto logístico descomunal. La realización del recuento de la población y de sus características es una tarea llena de dificultades que necesita muchos recursos. Con frecuencia se dice que un censo de población es la operación humana que más recursos humanos moviliza después de las guerras.

Los censos de población se fomentan por parte de Naciones Unidas, que emite recomendaciones internacionales para que puedan considerarse homogéneos en todo el mundo. Se propone que esos recuentos se hagan al menos una vez cada diez años, normalmente los años terminados en cero o uno. Así, hablamos de ronda censal de 2020 para referirnos a los censos realizados en el mundo en torno a esa fecha.

No hay un método único para contar la población. Casi cabría sostener lo contrario: hay tantos métodos como países, pero esencialmente podemos clasificar estos métodos en varios grupos según el método de recogida y los recursos humanos que se utilizan.

Por un lado figuran los censos que podemos denominar de “un día”, en los cuales, se toma una fecha censal y en ella se moviliza una cantidad ingente de personas que actúan como agentes cen-

sales. El día del censo es festivo (se suele ordenar un toque de queda por parte de las autoridades del país) y la población está obligada a permanecer en sus hogares hasta que los visite el entrevistador.

Si consideramos que difícilmente un entrevistador consigue visitar 15 viviendas en un día, lo que significaría en números redondos censar unas 50 personas concluimos que se precisa algo así como un 2% de la población de un país para censar al resto. En una población como la española eso significaría convertir en agentes censales a aproximadamente un millón de personas durante un día. Este sistema sigue vigente en el mundo: hay decenas de países, sobre todo menos favorecidos, que aún hoy en día cuentan la población así.

Un gran número de países abandonaron este sistema, profesionalizando la figura del agente censal. Así, en lugar de recorrer todo el territorio y contar toda la población en un solo día o en un fin de semana, se toma un periodo de tiempo mayor (entre uno y tres meses normalmente) lo que permite contar con un equipo de entrevistadores más limitado (enorme, en todo caso) y mejor formado. La operación no puede extenderse indefinidamente, en tanto que un censo pretende ofrecer una cifra de la población referida a una determinada fecha y cuanto más nos alejemos de ella menor calidad se tendrá. Este es el sistema seguido en España hasta 2001 (en ese censo trabajaron como agentes censales unas 40.000 personas); todavía sigue vigente en la mayor parte de los países desarrollados.

En los últimos años han mejorado mucho los métodos de recogida: los agentes usan dispositivos electrónicos para censar y tomar coordenadas GPS de los edificios o se fomenta que los hogares rellenen los cuestionarios por Internet, entre otras mejoras. En algunos casos se aplican técnicas de muestreo, de forma que no toda la población tiene que rellenar los formularios censales sino solo una parte. Pero esencialmente se trata de captu-

Los censos de población se fomentan por parte de Naciones Unidas, que emite recomendaciones internacionales para que puedan considerarse homogéneos en todo el mundo

rar la información directamente preguntando por ella a la población.

Durante las últimas décadas ha ido avanzando una forma diferente de contar a la población y de conocer sus características. Al principio, en los años 80 o 90 del siglo pasado, fueron unos pocos países, los nórdicos y Holanda, los que dejaron de recurrir a trabajos de campo y obtuvieron la información a partir de registros administrativos. Este planteamiento es radicalmente distinto a los anteriores y se fundamenta en la posibilidad que ofrecen estas fuentes de ofrecer información sobre la población de mayor calidad, a un coste muy inferior que la que se obtiene recorriendo todo el territorio y sin necesidad de preguntar a la población por datos que en muchos casos ya obran en poder de las administraciones.

Realizar un censo de población a partir de registros es un reto mayor, inalcanzable para la mayor parte de países que, en general, no disponen de tales registros que ofrezcan información para toda la población. Y no solo se trata de contar sino de describir, de conocer las características de la población (nivel educativo, actividad económica, composición de los hogares, características de las viviendas).

En el ámbito de la Unión Europea (UE) se realizan los años terminados en uno, luego la última ronda censal fue en 2011. En esta última ronda se dispuso por primera vez de un Reglamento estableciendo directrices sobre métodos de recogida, información a recopilar o parámetros de calidad de la operación. El Reglamento¹ de la ronda 2011 contemplaba para la UE siete modelos distintos de metodología censal, uno de los cuales era basar el Censo por completo en registros administrativos. En aquel momento, España no estaba todavía en condiciones de dar el salto y se situó junto con Alemania, Austria (o Suiza, fuera de la UE) en el grupo de países que abandonaron el recuento exhaustivo y que realizaron un método mixto, con uso de registros administrativos pero también encuestando a parte de la población.

La tendencia que se venía manifestando en 2011 de un creciente uso de registros en la elaboración de los censos va en aumento y varios países europeos anuncian la futura construcción del censo de 2021 según este modelo. España, con el Padrón Municipal como registro de población consolidado, se sitúa entre los países que están

en condiciones de sumarse a ese modelo, seguramente el más eficiente, que supone un importante paso adelante en la estadística oficial. El censo de 2021 se realizará, por tanto, a partir de datos administrativos y su calidad será superior a la de los censos anteriores.

Para que se pueda realizar un censo de población y viviendas a partir de registros administrativos se dispone de tres elementos indispensables:

- Un registro administrativo de población que sirva de esqueleto de todo el proyecto. En el caso español, la existencia de un padrón municipal continuo que ha ido creciendo y mejorando desde 1996, hace ineficiente, cuando no contraproducente, volver a recopilar información de todas las personas.
- Abundantes fuentes de información administrativa que permitan cotejar de forma profunda la información del padrón e incorporar variables sobre las viviendas, el sistema educativo, la relación con la actividad económica, las residencias anteriores, el estado civil, etcétera.
- La Ley brinda al INE acceso a esos datos administrativos, salvaguardando siempre la confidencialidad de la información.

Realizar un censo de población a partir de registros es un reto mayor, inalcanzable para la mayor parte de países que, en general, no disponen de tales registros que ofrezcan información para toda la población

A mediados de 2014 se iniciaron los trabajos para la construcción del censo de 2021. Para poder tomar una decisión final sobre la metodología a emplear, fundada en datos, se realizó un trabajo que se puede considerar un ensayo general del censo de población, referido a 1 de enero de 2016, el llamado “fichero precensal 2016” (FPC-2016). También se realizaron los primeros estudios de viabilidad del censo de viviendas basado en registros. No hay que olvidar que el proyecto censal en

¹ Reglamento (CE) nº 763/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de julio de 2008, relativo a los censos de población y vivienda



realidad incorpora dos proyectos conectados pero distintos: el recuento de la población y el de las viviendas.

Los resultados del análisis de viabilidad del FPC-2016 fueron concluyentes: es perfectamente factible un censo basado en la combinación de registros administrativos. El requisito mínimo para el Censo de 2021, que es la información a la que obliga el Reglamento de la UE, se cumple sobradamente para todas las variables referidas a la población. Sería necesario completar la información con procedimientos estadísticos de imputación, tal como se hace en un censo clásico en el que se tiene que imputar la falta de respuesta, muy notable en algunas variables. El nivel de imputación requerido sería, de hecho, inferior al usado en censos anteriores.

En lo que respecta al censo de viviendas, aunque también queda comprobado que el Reglamento censal se cumpliría con el método propuesto, todavía queda más trabajo por hacer; se espera concluir el análisis a finales de 2019. En el caso más desfavorable, el censo de viviendas requeriría la realización de trabajos de campo para una pequeña parte del territorio nacional (inferior siempre al 2% del territorio) por lo que esencialmente también se puede asegurar que el censo de viviendas estará basado en datos administrativos.

El proyecto censal se va a completar con una Encuesta sobre las Características Esenciales de la Población y las Viviendas (ECEPOV) paralela al

censo, con un tamaño que podría rondar el 1% de la población, que permitiría proporcionar información de calidad para las variables no cubiertas por los registros administrativos, tales como el uso de lenguas, las formas de convivencia, la movilidad cotidiana, el equipamiento de las viviendas o el entorno físico y medioambiental.

La puesta en marcha de censos basados en registros supone el final de un modelo que ha pervivido durante siglos, desde que en los siglos XVI y XVII se hicieran los primeros censos de población en distintos países europeos. Pero también es el principio de un nuevo sistema para tener datos demográficos. No se requerirá ya movilizar ejércitos de agentes censales cada diez años, se podrá tener mucha más y mejor información, cada vez más precisa, puntual y fiable. En España los trabajos del Censo pasarán a tener carácter continuo con la puesta en marcha de un Registro Estadístico de Población y Viviendas a partir de 2022.

Pero no nos hagamos ilusiones: este nuevo sistema basado en datos administrativos no durará siglos. Esta información quizá se combine en un futuro no muy lejano con nuevas fuentes de datos que ya se vislumbran para estudios de movilidad, migraciones o turismo como el posicionamiento de teléfonos móviles; seguramente muy pronto estaremos enfrentándonos a contar la población incorporando fuentes que aún hoy no imaginamos.