

Tema 9. Censos Demográficos. Población, Viviendas y Edificios. Objetivos. Métodos de Recogida. Características investigadas. Diferencia con la población registrada en los padrones municipales.

9.1 Censos Demográficos: población, viviendas y edificios.

Normalmente, para poder contabilizar la población, la principal fuente en todos los países es el Censo de Población y Viviendas, que constituye la operación estadística de mayor arraigo, más compleja y de mayor envergadura que afrontan los institutos de estadística, razón por la cual los censos dan nombre a muchos de los institutos de estadística en el mundo.

Esta operación todavía hoy en día constituye para muchos países un reto logístico y organizativo descomunal. La realización del recuento de la población y de sus características es una tarea llena de dificultades que necesita muchos recursos.

En España, el primer censo moderno de población, entendiendo como tal el que utiliza a la persona como unidad de análisis, se realizó en 1768 por el Conde de Aranda bajo el reinado de Carlos III. También son de destacar por su interés el Censo efectuado en 1787 por Floridablanca y el realizado diez años más tarde por Godoy en tiempos de Carlos IV.

No obstante, la serie de censos de la organización estadística oficial se inicia en 1857 con el primero de la Comisión General de Estadísticas del Reino, al que siguió, en un lapso inusualmente corto, el de 1860. Después vinieron los de 1877, 1887 y 1897. A partir de 1900 ha habido Censos de Población cada diez años sin excepción alguna, los años terminados en cero, hasta 1970 y terminados en uno desde 1981¹.

En definitiva, el Censo de Población realizado en 2021, último hasta la fecha, es el decimotercero de los Censos oficiales realizados en España.

Los censos de población se promueven 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 si bien el programa mundial 2020 de Naciones Unidas realmente abarca el periodo 2015-2024. En el caso europeo, el año censal es 2021, por eso en la UE se habla más bien de ronda 2021.

La ronda censal 2020 (o 2021) se ha visto muy afectada por la pandemia de Covid-19, iniciada en marzo de 2020, que alteró los planes de recogida de muchos países en todo el mundo y ha supuesto retrasos en muchos de ellos.

Como ya ocurriera con la edición de 2011, los censos en la Unión Europea (UE) de la ronda 2021 se realizan además con una reglamentación comunitaria. El reglamento 763/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo (junto con otros que lo desarrollan), además de implantar la obligatoriedad de realizar el Censo cada diez años (afecta a los

¹ Se puede consultar la colección de censos históricos en la web del INE: <https://www.ine.es/inebaseweb/libros.do?tntp=71807>

censos de 2011 y 2021), asegura la comparabilidad de los resultados a nivel de la Unión Europea por lo que respecta a la metodología, definiciones, el plan de datos a publicar y los metadatos estadísticos asociados.

Bajo la denominación genérica de *censos demográficos*, en realidad se censan distintas cosas. Esencialmente el objetivo es censar población, pero para ello deben recorrerse todas las viviendas donde puede residir la población. Y para poder conocer todas las viviendas es necesario recorrer todo el territorio en busca de los edificios que puedan albergar viviendas.

Además, una vez que se censan edificios puede ser conveniente no solo censar las viviendas que hay en ellos sino también los locales comerciales, sobre todo cuando no se tiene otra fuente para conocer tales locales. Por eso, tradicionalmente en España se hacían dos tipos de censos demográficos: un primer censo (también conocido como “primer recorrido”) en el que se censaban todos los edificios y un segundo recorrido del territorio, unos meses después, en el que se acudía a esos edificios previamente censados para realizar el verdadero censo de población y viviendas.

Este sistema de doble recorrido todavía sigue vigente en muchos lugares del mundo. En España se hizo el último verdadero censo de locales en 1991. El censo de Edificios se ha venido realizando hasta 2011, así como el de población y el de viviendas.

9.2 Objetivos de los Censos demográficos

Son muchos los objetivos que cubren los Censos demográficos y no todos los países miden las mismas variables; además, con el paso del tiempo estos han ido cambiando. Entre los objetivos más generales que pretende cubrir un censo de población y viviendas cabe destacar:

- a) Recuento de la población. El Censo de Población determina el número de habitantes de un país y de todas sus divisiones administrativas (las comunidades autónomas, provincias, municipios e incluso distritos y secciones censales, en nuestro caso). La característica principal de un censo demográfico es que proporciona información muy detallada en el territorio, siendo en muchos casos la única fuente que ofrece esta información.
- b) Conocimiento de la estructura de la población. El Censo de Población no solo cuenta el número de habitantes sino que investiga, para cada uno de ellos, una serie de características demográficas, culturales, económicas y sociales y proporciona una imagen de la estructura de la población.
- c) Proporcionar información de base para la elaboración de estadísticas por muestreo. Los Censos de Población y Viviendas suministran tradicionalmente el marco para las encuestas por muestreo en todo el mundo.
- d) Recuento de las viviendas. El Censo de Viviendas, inseparablemente unido al de población, permite determinar el número de viviendas existentes y algunas características de las mismas así como de los edificios donde se encuentran.
- e) Recuento de edificios y locales. Por la forma en la que se realizan los censos, para poder hacer el recuento de viviendas es necesario recorrer todo el territorio, por lo que al mismo tiempo que se censan las viviendas se censan los edificios en los que estas se encuentran. Además, en muchos países también

se censan los locales, lo cual proporciona una fuente de inestimable valor para conocer la actividad económica cuando no se dispone de otras fuentes.

En cambio, en algunos países como en España, la información sobre locales comerciales pierde importancia al haber otras fuentes mejores (ya se dejó de recoger en el censo de 2001) y los edificios dejan de censarse en 2021, dado que el censo no se basa en recorridos del territorio. Importan las viviendas como unidad de análisis demográfico, pero no los edificios donde estas se encuentran.

Los colectivos objeto de estudio en unos censos son la población, los hogares y las viviendas.

9.2.1 La población que se mide en un censo.

Un elemento clave es determinar qué población se toma como referencia en un determinado ámbito territorial y en un determinado instante del tiempo.

Habitualmente los censos refieren el recuento de población a una determinada fecha de referencia (un día, o más concretamente, una noche). El concepto más extendido en los censos de población en el mundo es el de “**residencia habitual**”, referido a una “fecha de referencia” dada, que figura definido en los manuales de recomendaciones de Naciones Unidas. El Reglamento 763/2008 del Parlamento Europeo, basado en el concepto de Naciones Unidas la define así:

«Residencia habitual»: el lugar en que una persona pasa normalmente el período diario de descanso, independientemente de ausencias temporales con fines de ocio, vacaciones, visitas a amigos o parientes, negocios, tratamiento médico o peregrinaje religioso.

Deberán considerarse residentes habituales de la zona geográfica en cuestión únicamente:

- i) aquellas personas que hayan vivido en su lugar de residencia habitual durante un período ininterrumpido de al menos doce meses antes de la fecha de referencia, o*
- ii) aquellas personas que hayan llegado a su lugar de residencia habitual durante los doce meses anteriores a la fecha de referencia con la intención de permanecer en él durante al menos un año.*

Así pues, la población residente es la que cumplía esas condiciones durante la fecha censal. Pero no es esta la única definición posible de población. En la actualidad sigue habiendo un buen número de países que no miden esta población basada en el concepto de residencia habitual (también conocida como “población de jure” o “**de derecho**”) sino que se centra en conocer la población **de hecho** (o “*de facto*”), es decir, las personas presentes en un momento determinado (en la fecha de referencia) independientemente de si se encontraban en su lugar de residencia o no. Este matiz tiene mucha importancia porque en el primer caso se debe censar a población que en el momento de referencia estaba ausente; en el segundo se contempla como población a la que en la fecha censal se encontraba presente en el lugar donde se censa aunque estuviera desplazada de su vivienda habitual, por ejemplo, de turismo. Imaginemos la importancia que este matiz tendría en zonas turísticas si el censo se realizara en verano.

Pero no son esas las únicas definiciones posibles de población. Conforme los países van optando por nuevos métodos de recogida basada en datos administrativos se empieza a consolidar un nuevo concepto. El Reglamento 763/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, añade un importante matiz a la definición de población residente mostrada anteriormente:

Cuando no se puedan determinar las circunstancias descritas en los incisos i) o ii), se entenderá por «residencia habitual» el lugar de residencia legal o registrado.

Por tanto, expresamente se contempla en el Reglamento (y en las recomendaciones de Naciones Unidas)² la opción de contar como población residente la población registrada (empadronada, en el caso español).

9.2.2 Las viviendas en los censos

En cuanto al ámbito poblacional del Censo de Viviendas, se abarca a las viviendas de todo tipo y a los llamados establecimientos colectivos.

Normalmente las viviendas se clasifican así:

- Viviendas familiares
 - o Viviendas convencionales
 - Viviendas principales
 - Viviendas secundarias
 - Viviendas vacías
 - o Alojamientos
- Establecimientos colectivos

Vivienda familiar es aquella destinada a ser habitada por una o varias personas, no necesariamente unidas por parentesco, y que no constituyen un establecimiento colectivo.

Las viviendas familiares pueden ser **convencionales** (una vivienda familiar que cumple todos los requisitos para ser habitada y en la fecha censal no se utiliza totalmente para otros fines) o puede ser “**no convencional**” como sería una chabola, una cueva o una caravana.

La vivienda convencional se llama **principal** cuando es la residencia habitual de sus componentes. Si está destinada a ser ocupada solo ocasionalmente (por ejemplo durante las vacaciones) se denomina **vivienda secundaria**. Cuando permanece sin ser ocupada se denomina **vacía**.

Un **establecimiento colectivo** (o vivienda colectiva) es un lugar donde reside un colectivo de población, es decir, un grupo de personas sometidas a una autoridad o un régimen común no basados en lazos familiares ni de convivencia. La vivienda colectiva puede ocupar solo parcialmente un edificio o, más frecuentemente, la totalidad del mismo. Por ejemplo, son viviendas colectivas las prisiones, las residencias de personas mayores, los cuarteles o los conventos; también lo son los pisos tutelados.

² Ver documento “Guidelines on the use of registers and administrative data for population and housing censuses”. Diciembre de 2018. <https://www.unece.org/index.php?id=50794&L=0>

9.2.3 Los hogares

Un tercer colectivo objeto de estudio es el hogar. El concepto “hogar” no es único en el ámbito estadístico. En realidad, en su forma más frecuente, se considera que un hogar es el conjunto de personas que comparten vivienda y además comparten presupuestos comunes (podemos denominarlo “hogar-presupuesto”). Así, un apartamento compartido por varias personas que alquilan individualmente habitaciones alojaría tantos hogares como personas.

Si entendemos por hogar simplemente a todas la personas que comparten una vivienda, tenemos el menos restrictivo concepto “hogar-vivienda”, habitual en los censos. En el ejemplo anterior, todas esas personas formarían un hogar aunque no tengan vínculos familiares.

Por tanto, el número de hogares en un censo sería igual al número de viviendas convencionales principales (las personas que residen en cada una de ellas forman un hogar) más el número de alojamientos (por definición solo se censan los alojamientos que estén ocupados en la fecha censal).

9.3 Métodos de recogida.

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 censales. 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. La población que se contabiliza en censos así normalmente es población *de hecho*, es decir, la que durante la noche de referencia pernocta en el domicilio censado, independientemente de si es esa su residencia habitual o no, aunque no siempre es así.

Si consideramos que difícilmente un entrevistador consigue visitar 15 viviendas en un día, lo que significaría en números redondos censar unas 40-50 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 si se hiciera durante un día.

Este sistema sigue vigente en el mundo: hay decenas de países, sobre todo los menos favorecidos, que aún hoy en día cuentan la población así.

Un gran número de países ha ido abandonando este sistema, profesionalizando la figura del agente censal. 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.

En este tipo de censos se tiende a medir la población residente *de jure* o *de derecho*, es decir, se busca conocer a los residentes habituales, independientemente de si en la fecha de referencia estaban o no en la vivienda.

Este es el sistema seguido en España hasta 2001 (en ese censo trabajaron como agentes censales unas 40.000 personas durante más de tres meses); todavía sigue vigente en la mayor parte de los países desarrollados.

De hecho, en este tipo de censos, la fecha de referencia se tiende a diluir. En algunos casos se mantiene la pregunta sobre residencia un determinado día, pero en otros ni siquiera se pregunta a la población una fecha de referencia única sino que el censo refleja una población media del periodo durante el cual se toman los datos.

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 capturar 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) el Reglamento censal establece directrices sobre métodos de recogida, información a recopilar o parámetros de calidad de la operación. El Reglamento de las rondas 2011 y 2021 contemplaba para la UE siete modelos distintos de metodología censal, uno de los cuales era basar el Censo por completo en registros administrativos.

En 2011, 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. En concreto, el Censo de Población de 2011 en España se basó en la combinación entre datos administrativos y una encuesta al 9% de la población.

9.3.1 El censo de 2011 en España

El recuento de la población de España a 1 de noviembre de 2011 que se publicó como principal dato del censo (46.815.916 habitantes) se obtuvo mediante un sistema completamente nuevo: no era el producto de un simple recuento de cuestionarios

recogidos, como ocurría tradicionalmente con los censos, ni tampoco era el número de habitantes que se obtenía del padrón (ver apartado 9.5.1 *El Padrón*).

Se construyó el llamado “fichero precensal” a 1 de noviembre de 2011, (fecha de referencia del Censo), a partir del aprovechamiento de los diversos registros administrativos disponibles, tomando al Padrón como elemento básico de su estructura.

El objetivo fundamental del fichero precensal era disponer de información suficiente para realizar el recuento de la población y de su estructura según las principales variables de clasificación (sexo, edad, nacionalidad, país de nacimiento). El resto de variables censales tendrían que salir forzosamente de la encuesta dirigida al 9% de la población.

Para ello, se partió de la base de datos del Padrón y de la información estadística y de fuentes administrativas (registros del DNI y Tarjetas de Residencia del Ministerio del Interior, nacimientos y defunciones del Movimiento Natural de la Población y del Registro Civil, Seguridad Social y Agencia Tributaria).

Se comprobó la presencia en otras fuentes de la población que figuraba en el padrón y también se comprobó que las defunciones y nacimientos estaban bien incorporados. No solo se cruzaron los registros vivos en padrón sino también registros eliminados por diversas razones, con el fin de hacer el análisis lo más exhaustivo posible.

Como producto de este proceso, en el caso de los españoles, se contabilizó esencialmente a la población que figuraba empadronada, aunque se corrigió por el cruce de defunciones y por la incorporación de nacimientos no contemplados en el padrón.

En el caso de los extranjeros, para la mayoría de las personas que figuraban en el fichero precensal se consideró confirmada su residencia en España, ya que se consiguió encontrar esos registros de padrón en otras fuentes: eran afiliados dados de alta como trabajadores o pensionistas, o figuraban como contribuyentes en las bases de datos de la Agencia Tributaria, todo ello durante el periodo de referencia.

A estas personas, cuya residencia en España se consideró segura, se les asignó un “**factor de recuento**” igual a 1. Este “factor de recuento”, ideado para el censo de 2011, puede entenderse como la probabilidad de que una persona resida en España a partir de la evidencia encontrada en distintas fuentes. Un valor 1 es una probabilidad del 100% y por tanto, la persona se cuenta como residente.

Otros registros tendrán un factor de recuento 0, y por tanto esas personas no se cuentan como residentes. Son aquellos que se han encontrado en los ficheros de defunciones y que aún figuran en el padrón, generalmente porque se trata de defunciones recientes aún no procesadas y en algunos casos porque no se ha podido determinar perfectamente el enlace entre persona fallecida y empadronada.

Como consecuencia de este cruce de ficheros, hubo un porcentaje pequeño, pero no despreciable, de la población (inferior al 3%) para el cual no se disponía de evidencia alguna en los registros. La única presencia de una persona en el padrón, en algunos casos registrada con mucha antigüedad, no era suficiente para contarla como residente.

Esta población se consideró “dudosa” y se introdujo un método estadístico para contarla. Se contabilizó esa población asignándoles “factores de recuento” distintos de 0 o 1. Los factores de recuento se calcularon a partir de la encuesta dirigida a la muestra del 9% de la población que formó parte del proyecto censal.

Para ello se realizó un procedimiento mediante el cual se asignaba ese factor en función del número esperado y encontrado de personas para 742 grupos en los que se clasificó la población dudosa (por edad, nacionalidad y provincia).

El factor de recuento medio resultó ser 0,424, lo que implica que el 1.046.000 de dudosos se contabilizaron como una población de 444.000 personas aproximadamente.

Al final de este proceso todos los registros tienen asignado un factor de recuento, con valor 1 para el 97% de los registros, y con valor distinto de uno (casi siempre menor), para el resto. El fichero así formado se conoció como Fichero Censal Final Ponderado (FCFP), que contenía unos 47,4 millones de registros, pero que sumaban 46,8 millones de residentes estimados: la cifra censal

Pero todas las variables que se recogen en el censo provienen de un cuestionario que respondieron aproximadamente 4 millones de personas, luego en puridad, el censo de 2011 se considera que es una muestra, no un verdadero censo, en tanto que la mayor parte de las variables no proceden de un recuento exhaustivo. Este método es muy similar al que siguieron Suiza y Alemania.

9.3.2 El censo de 2021 en España

La tendencia que se venía manifestando en 2011 en Europa de un creciente uso de registros en la elaboración de los censos va en aumento, y de cara a 2021 varios países europeos abandonan el método clásico para enfrentar métodos mixtos, y cuatro países, los tres bálticos y España, se deciden por abordar un censo íntegramente basado en registros administrativos.

Para que se pueda realizar un censo de población y viviendas a partir de registros administrativos se tienen que dar 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 mediante cuestionarios.
- 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.
- Es necesario disponer de acceso legal a esos registros administrativos. En el caso de España la Ley brinda al INE acceso a esos datos administrativos, salvaguardando siempre la confidencialidad de la información.

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 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: se consideró 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 cumplía 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, el proyecto del censo 2021 se enfrentaba a mayores problemas que el de población, dado que no existía un registro administrativo tan consolidado. Después de varios años de análisis se decidió basarlo fundamentalmente en el Catastro, que es un fichero administrativo con fines tributarios que recoge todas las construcciones, con un fuerte apoyo en los datos del Censo de Edificios de 2011 y de la información que dispone el INE a partir de las propias actualizaciones de direcciones geográficas de Padrón y Censo Electoral.

El proyecto censal de 2021 se completa con una Encuesta sobre las Características Esenciales de la Población y las Viviendas (ECEPOV) paralela al censo, con un tamaño que ronda el 1% de la población, y que permite 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.

Pero a diferencia de la encuesta de 2011 dirigida al 9% de la población, la ECEPOV-2021 es una encuesta complementaria al censo que permite que algunas variables que tradicionalmente se medían en el censo no se pierdan, pero no forma parte nuclear de la operación: ni el recuento de población ni las características poblacionales requeridas por el Reglamento censal salen de la encuesta.

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 pasan a tener carácter continuo con la puesta en marcha de un Registro Estadístico de Población y Viviendas a partir de 2022.

9.4 Características investigadas en un censo de población y viviendas

Como se decía anteriormente, no hay dos censos iguales en el mundo. Si bien, en general, los censos se confeccionan para contar la población y sus características básicas, el número de preguntas de los cuestionarios y el número de variables que se recogen es muy diferente en los distintos países. Podemos hablar de un conjunto de variables básicas que están presentes en todos ellos, pero además de ellas existen otras variables que figuran en unos censos y no en otros por tradición o distintas sensibilidades o situaciones en distintos países. Tal es el caso de preguntas sobre discapacidad u origen étnico que figuran solo en algunos censos.

Por esa razón son muchos los países (el más conocido de los cuales es Estados Unidos) que optan por utilizar dos tipos de cuestionarios en los censos: el llamado *cuestionario*

corto, que se dirige a toda la población y que contiene solamente las variables más relevantes, y el *cuestionario largo*, que se dirige a una muestra de la población y que recopila muchas más variables, sobre otros muchos aspectos.

Entre las variables presentes siempre en los censos podemos incluir el sexo, la edad, el estado civil legal, la situación en relación con la actividad económica, la ocupación, el sector de actividad económica, el nivel de estudios o los estudios en curso, el país o lugar de nacimiento, el país de nacionalidad, las residencias anteriores, el año de llegada al país o al lugar actual, las formas de convivencia (tipo de núcleo familiar del que se forma parte, el número de personas con el que se convive y las relaciones de parentesco) las condiciones de la vivienda, el régimen de tenencia de la vivienda o características relativas a la vivienda como el suministro de agua, el saneamiento o las instalaciones.

En ese sentido, Naciones Unidas establece recomendaciones sobre qué variables incorporar y sobre todo respecto de cómo incorporarlas en el caso de que así se haga, pero no incluye un conjunto obligatorio de variables (es preciso señalar que Naciones Unidas emite recomendaciones, no obliga a los países); pero en el ámbito específico europeo sí que existe un reglamento que obliga a los países a recopilar lo que podemos considerar un conjunto mínimo de variables que componen el censo de población.

La relación de variables que se investigan en los Censos 2011 y 2021 en la UE se basan en el Reglamento 763/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo de la Comisión Europea que estableció un mínimo común denominador para los países miembros.

Además se han añadido otras variables que corresponden a necesidades de información nacional y que vienen derivadas de la conveniencia de la continuación de series históricas que continúan siendo relevantes o de nuevas necesidades de información reclamadas por usuarios.

Por ejemplo, el censo de 2021 en España incluye información agregada a nivel de sección censal sobre consumo eléctrico o renta de los hogares; también se recoge individualmente el dato del municipio de trabajo para los ocupados, que son variables todas ellas no exigidas por el reglamento.

9.5 Diferencia con la población registrada en los padrones municipales.

9.5.1 El padrón municipal

La medición sobre el número de habitantes en España presenta una peculiaridad interesante, porque además de los censos, en España existe, desde 1996, un registro de población que ofrece continuamente cifras de población: el Padrón municipal. Es un registro administrativo donde constan los vecinos de cada uno de los más de 8.000 municipios de España. Cada municipio tiene su propia lista de vecinos, su padrón. El INE es el organismo que los coordina para constituir con ellos un registro único de población, conocido como el *padrón continuo*. A partir de él se publican las cifras de población residente en los municipios españoles a 1 de enero de cada año. Estas cifras tienen carácter oficial a nivel local (municipal y provincial) para muchas cuestiones legales relacionadas con el ámbito local, pero no proporcionan la cifra oficial de habitantes de España, que se obtiene del censo de población y sus actualizaciones anuales (y semestrales).

La existencia del padrón continuo permite disponer de una fuente de incalculable valor para actualizar los datos de población residente, que de otra forma solo podría

actualizarse cada diez años, con los censos. El padrón permite conocer los flujos migratorios ocurridos en la población, de forma que la cifra censal se pueda ir actualizando periódicamente.

Durante los años 70 y 80 del siglo pasado en España se disponía de una cifra oficial de población cada diez años (el Censo de 1970 y el de 1981) y en los periodos intercensales se procedía a la actualización de esos datos mediante la renovación o rectificación padronal.

Esencialmente el método consistía en solicitar a los ayuntamientos datos agregados de su población residente cada año, que obtenían de los recuentos de sus padrones municipales, existentes en España desde hace siglos en muchos casos. Este sistema se conocía como “rectificaciones padronales”³.

Así mismo, en el año central de cada periodo intercensal se realizaba lo que se conocía como “renovación padronal”. En 1986, entre los censos de 1981 y 1991, se produjo la última renovación padronal. La “renovación” de 1986, al contrario de la “rectificación” anual era un verdadero procedimiento censal. En 1986 se enviaron a los hogares los volantes de empadronamiento para actualizar los datos de los vecinos residentes en cada municipio.

En 1996 se cambió la normativa padronal y se puso en marcha un sistema muy novedoso de gestión continua e informatizada de los Padrones municipales, que pasaban a estar coordinados por el INE. Era el inicio de un registro de población continuo en España. Las antiguas rectificaciones anuales dieron así paso a cifras anuales de población a partir del padrón, a uno de enero de cada año, desde 1998.

Pero a diferencia de cómo venía sucediendo hasta entonces, de acuerdo con la nueva normativa, el censo de población y viviendas no venía a corregir la serie padronal sino que las cifras del padrón se actualizaban por medio de actuaciones de los ayuntamientos, no mediante una operación de envío de cuestionarios censales o padronales.

9.5.2 Censo de población y padrón

Censo y padrón son dos fuentes completamente distintas de información. El Padrón es un registro de naturaleza administrativa y carácter público, donde se recogen los residentes en cada domicilio. Para cada persona solo se dispone de las variables mínimas que establece la norma legal que lo regula. En concreto, las variables son la fecha de nacimiento, el sexo, el lugar de nacimiento, la nacionalidad y el nivel educativo (una clasificación muy básica, necesaria con fines del censo electoral).

El padrón se actualiza continuamente. Cada vez que una persona cambie de domicilio debe comunicarlo.

En cambio, el censo es una operación estadística, es decir, que preserva el anonimato de la información, cuya finalidad es no solo cuantificar la población sino ofrecer muchas características sobre las personas, tales como su relación con la actividad, las relaciones de parentesco dentro de un hogar, equipamiento e instalaciones de las viviendas, etc.

³ Ley 70/1980, de 16 de diciembre, por la que se modifican las fechas de referencia para la formación de los Censos Generales de la Nación y de renovación del Padrón Municipal de Habitantes.

Pero lo que tienen en común ambas fuentes es que permiten contabilizar la población y, de hecho, a partir de 2021, cuando el censo se construya a partir del propio padrón, pasarán a integrarse cada vez más en un único producto.

Es importante señalar desde la entrada en vigor del padrón continuo, que la existencia de dos fuentes con distinta naturaleza hace que en España haya dos series de datos de población independientes entre sí. Es a partir del censo de 2001 cuando se consuma esta separación:

- Por un lado, cada año, se tienen las cifras poblacionales basadas en recuentos directos de padrón que se publican como cifras oficiales de los municipios de España a uno de enero.

- Por el otro se construye la “serie estadística”. Partiendo de los datos del censo de 2001, durante la década 2001-2011 esta serie se conoce como “Estimaciones de la población actual” (EPOBA) y desde 2011, con alguna mejora metodológica, bajo la nueva denominación de “Cifras de Población”. Esta serie se actualiza también cada seis meses, sumando a la cifra censal los flujos demográficos estimados.

En realidad esas dos fuentes no son del todo independientes: lo son en cuanto a que la segunda toma como punto de partida el censo, pero la serie estadística también se apoya en el padrón, dado que tanto los flujos migratorios como el propio stock del censo 2011 se obtienen del padrón.

La existencia de dos series de población oficiales supone una cierta anomalía. Tiene cierto parecido al caso de los datos de paro registrado y los que proporciona la Encuesta de Población Activa (EPA). Las cifras del padrón proporcionan población empadronada, con sus requisitos legales. La serie estadística pretende introducir ciertas correcciones que se aproximen más a la población residente, si bien por la naturaleza en la que se basan los censos de 2011 y 2021, la definición esencial es también la de población registrada (empadronada).

En cualquier caso, las diferencias entre cifras de censo y padrón son mínimas en la actualidad, y con las sucesivas modificaciones introducidas en la forma de contabilizar la población en padrón se espera poder confluir en una única cifra oficial de población en un futuro cercano.