

# 7. Recogida de la información censal

En este apartado, uno de los más importantes de una operación censal, también se han introducido algunas novedades que van a facilitar el cumplimiento de los objetivos específicos para estos censos, enumerados en el apartado anterior.

---

## Cuestionarios censales

Así, por ejemplo, en lo que se refiere al diseño de los cuestionarios, se ha ideado un sistema que permite un perfecto encaje entre los datos padronales y el resto de la información censal, atendiendo a la distinta naturaleza de ambos y buscando reducir al máximo las molestias a los ciudadanos (en particular, no preguntándoles datos que ya conocemos como si no dispusiésemos de información alguna al respecto).

En efecto, una vez desechada, por motivos de seguridad jurídica, la opción que, desde un punto de vista estrictamente operativo, sería más eficaz (a saber, un único documento, el censal, que sirviese también para recoger las modificaciones a los datos padronales), quedaban tres opciones:

a) Documento padronal con las preguntas comunes a los censos (y sólo éstas) autocopiándose sobre el cuestionario censal propiamente dicho: muy operativa, pero el uso de papel autocopiativo impone restricciones al diseño y a la posterior informatización.

b) Dos cuestionarios separados e independientes: uno con los datos padronales preimpresos (para ser actualizado) y otro (el cuestionario censal) con todas las variables, incluso esos mismos datos padronales también preimpresos: menos operativa pero subraya la diferente esencia de ambas informaciones.

c) Dos cuestionarios separados y complementarios: uno con los datos padronales preimpresos (para ser actualizado), y otro (el cuestionario censal) sin los datos censales ya presentes en el Padrón (sexo, fecha y lugar de nacimiento y nacionalidad) e identificado mediante una clave con el registro padronal correspondiente, para poder *recuperar* esos datos para el censo posteriormente<sup>1</sup>(en su caso, una vez actualizados).

Este tercer modelo (usado por algunas comunidades en sus estadísticas demográficas anexas a la Renovación padronal de 1996, por ejemplo, Madrid, Canarias o Galicia; lo cual quiere decir que ya ha pasado la supervisión de la Agencia de Protección de Datos) es, sopesando ventajas e inconvenientes, el más adecuado:

- Ahorra molestias a los ciudadanos, que (igual que en la opción a)) sólo deberán contestar (o comprobar) una sola vez cada pregunta.
- Aumenta la separación (igual que en la opción b)) entre ambas informaciones, subrayando la idea de que sus fines son diferentes y no intercambiables.
- Permite la máxima flexibilidad en la elección del diseño del resto de documentación censal y en el método de captura del conjunto de la información.

En cuanto a la elección del modelo de cuestionario censal propiamente dicho, existían también tres opciones:

---

<sup>1</sup> Obsérvese que este trasvase de información (del Padrón hacia el Censo) es perfectamente legal; no así, evidentemente, el trasvase en dirección opuesta. De hecho, la incorporación de los datos censales a los registros locales fue la causa del sonoro fracaso del censo alemán de los 80, que fue declarado inconstitucional por la justicia alemana. De ahí la importancia de que los datos padronales vayan en un documento específico, sin caer en la tentación, por muy cómodo y práctico que resulte, de usar un mismo documento para las cuatro variables comunes a Censo y Padrón.

1) Un cuestionario, tipo cuadernillo, similar al utilizado en el Censo de Población de 1991: las personas se enumeran, de manera fija, en la cabecera de una hoja y las preguntas se recogen en el lado izquierdo de las sucesivas hojas.

2) Un cuestionario al estilo padronal (o del Censo de 1981), en el que las personas se enumeran en el lado izquierdo de la hoja y las preguntas en la cabecera.

3) Un cuestionario en el que cada individuo utilice hojas separadas (modelo que se va imponiendo en muchos países, por ejemplo, USA, Australia, Francia, Gran Bretaña.). Este tercer modelo proporciona un gran ahorro cuando la captura se basa en un escaneo previo de la imagen de los cuestionarios, ya que así sólo se escanean las páginas que contienen información sobre algún individuo. Otra ventaja de este modelo es que permite disminuir los errores, muy frecuentes en los Censos, que se producen como consecuencia de que hay que cambiar la perspectiva repetidas veces (una sola persona suele rellenar el cuestionario entero); con una página para cada miembro del hogar, esa persona sólo tendría que ponerse en el lugar de cada uno una sola vez y se fomentaría, además, que cada persona conteste sus propios datos, mejorando así su precisión y la sensación de intimidad.

Sopesando ventajas e inconvenientes de cada uno de estos modelos, el diseño que se considera más adecuado (y que ha sido contrastado, con éxito, en los dos ensayos pilotos) es una combinación de las dos últimas opciones: **cuestionarios conjuntos de vivienda** (con las preguntas de respuesta única para cada hogar) **y de hogar** (con las relaciones de parentesco, que se contestan mejor en un cuestionario donde estén todos los miembros a la vista, y el resto de datos personales de cumplimentación universal, exceptuando las cuatro variables comunes a Censos y Padrón, que irán sólo en las hojas padronales), y tantos **cuestionarios individuales** como personas entre 16 y 64 años residan en cada vivienda.

Esta opción (similar a las empleadas en Francia, Austria y Nueva Zelanda, por ejemplo) presenta buenas cualidades con respecto a los criterios esenciales para elegir el mejor modelo de cuestionario:

- la integración de datos censales y padronales (en particular, la preimpresión de estos últimos)
- la necesidad de cuestionarios bilingües en las comunidades con lengua propia
- la preservación de la intimidad dentro de cada vivienda (gracias a los cuestionarios individuales)
- la reducción de los errores de respuesta, tanto en los datos individuales como en los de parentesco
- la reducción de la cantidad de páginas a escanear

De hecho, para disminuir todavía más el volumen total de papel a escanear y, más importante aún, reducir la carga de trabajo *sentida* por los ciudadanos, las únicas variables que irán en el cuestionario individual serán las relacionadas con la actividad económica o académica, pasando las de carácter más universal al cuestionario conjunto de hogar. De esa manera, se podrá liberar del cuestionario individual a grandes estratos de población (a los menores de 16 años, a los jubilados..., en general a todas las personas que no estudien ni trabajen). Aplicando esta estrategia, se consigue reducir el número de cuestionarios individuales a la mitad, aproximadamente, disminuyendo significativamente los costes y los plazos de fases censales tan críticas como la impresión de la documentación censal, su distribución y su procesamiento.

Los restantes datos censales (datos de los edificios, direcciones postales...) se recogerán en cuadernos de recorrido (también conocidos como *cuadernos del agente*) preimpresos, en lugar de los tradicionales en blanco, lo que permitirá un procesamiento mucho más eficiente, rápido y económico. En las Estadísticas Demográficas de 1996, varias Comunidades ya probaron con éxito este método, que se aplicará por primera vez en un Censo a nivel estatal.

---

## Envío de la documentación censal

Otro beneficio inmediato de la disponibilidad previa de los ficheros padronales es la posible utilización del correo como alternativa, o al menos complemento, del método tradicional de envío de la documentación censal (en el que los propios agentes censales van dejando los cuestionarios en las viviendas). Este método, probado en el primer ensayo piloto, presenta las siguientes ventajas:

- permitiría al agente censal concentrarse más en la recogida y primera depuración de la información, mejorando así su calidad.
- la personalización de los datos padronales exige que cada vivienda reciba exactamente su documentación y no otra; esta labor de reparto, mucho más delicada de lo habitual (en el 91 los agentes se limitaban a ir dejando cuestionarios censales en blanco), es aconsejable que la realicen personas experimentadas.
- la inmensa mayoría de los hogares dispondrían de la documentación en el momento censal, evitando así los retrasos que suelen darse cuando el agente censal tiene que ir entregándolos vivienda a vivienda; con dos importantes beneficios: mayor precisión de los datos (sobre todo de los que dependen más de la exactitud del periodo de referencia) y acortamiento sustancial de los plazos para obtener la información.
- puede ser aplicado selectivamente: sólo donde se considere oportuno, usando el método clásico en los demás sitios (por ejemplo, en los núcleos rurales, donde un alto porcentaje de los cuestionarios son cumplimentados por el propio agente en el primer contacto con el hogar).
- aunque sería la primera aplicación en los censos españoles, este método está ampliamente contrastado en otros países.

El principal, e importante, inconveniente de este método, puesto de manifiesto en el primer ensayo, es que, en algunos casos, puede transcurrir demasiado tiempo entre el momento en que cada hogar recibe el cuestionario y el momento en que el agente se pasa a recogerlo (lo que provoca que a veces se extravíen los cuestionarios personalizados, que deben ser sustituidos, desventajosamente, por cuestionarios en blanco). Por eso, en el segundo ensayo (realizado desde septiembre a diciembre de 2000) se ha probado el procedimiento de entrega y recogida por la misma persona, que permite acompasar mejor el ritmo de la entrega y el de la recogida. La drástica reducción en el número de cuestionarios personalizados extraviados ha aconsejado que sea éste finalmente el método que se va a usar en la operación censal.

---

## Métodos de recogida

En cuanto a la recogida, parece claro que el método principal debe seguir siendo el agente censal; así, se podrán efectuar ciertas comprobaciones esenciales antes de abandonar la vivienda y se aprovechará el recorrido completo de la sec-

ción que, en cualquier caso, conviene que haga (para detectar viviendas no incluidas en los directorios de partida, para comprobar que las viviendas sin gente preempadronada no tienen, efectivamente, residentes...).

No obstante, los avances tecnológicos han permitido plantearse dos métodos complementarios de recogida (**el teléfono e Internet**), aunque sólo sea para facilitar la respuesta a los colectivos que, por sus hábitos, son más difíciles de contactar (por ejemplo, hogares unipersonales o parejas jóvenes con ambos miembros trabajando).

Ambos medios comparten dos ventajas importantes (aparte de la reseñada de permitir llegar a colectivos difíciles de contactar en persona): son **más baratos**, en términos relativos, que el método clásico (entre otros motivos, porque la información queda automáticamente capturada, aligerando así el procedimiento de captura que sí será imprescindible para los cuestionarios en papel) y la información es de **mayor calidad** (gracias a la aplicación de controles de calidad interactivos, especialmente útiles para las variables que requieren codificación automática).

En cuanto a la **respuesta por teléfono**, hay que tener en cuenta que algún tipo de servicio de asesoramiento telefónico sí va a haber en cualquier caso (aprovechando y mejorando la experiencia de 1991), por lo que, en realidad, el dilema se reducía a decidir si ese servicio debe prever, como una funcionalidad adicional, la posibilidad de recoger respuestas por teléfono (a iniciativa, en principio, de los ciudadanos interesados; aunque podría plantearse también cubrir ciertos tipos de falta de respuesta por esta vía). El coste económico adicional de este medio de recogida sería, por tanto, menor, al tener cubiertos ya los costes fijos del servicio telefónico general. El principal problema de esta opción es que requeriría una coordinación muy fina con la recogida por agente, para evitar duplicidades y lagunas.

En cuanto a la **recogida vía Internet**, el principal problema a resolver es la falta de seguridad absoluta de las comunicaciones. Aunque la información censal es poco conflictiva desde el punto de vista de la protección de la intimidad y, además, podría viajar anónima y encriptada, hay que valorar el coste que podría suponer que alguien pudiera dedicarse a interceptarla en algún punto de su viaje a lo largo de la Red, con el simple ánimo de molestar. Actualmente ya existen medios (por ejemplo, la *firma electrónica*) para garantizar la integridad de la información enviada por la Red, pero su aún incipiente implantación restringiría demasiado la posibilidad de rellenar los cuestionarios censales vía Internet.

En cualquier caso, este método de recogida no debe aún enfocarse como una alternativa general para toda la población, sino como un medio de respuesta complementario, dirigido a capas concretas de la población, a la que se les da la oportunidad de tomar la iniciativa en su colaboración censal y no tener que esperar pasivamente a que el agente censal les visite en un momento adecuado. De esa manera, se podrían reducir los gastos, relativamente muy importantes, que generan las colas, además de transmitir una imagen de Administración moderna y que se preocupa de facilitar a los ciudadanos el cumplimiento de sus obligaciones. Otro aspecto muy positivo a tener en cuenta es el fomento del uso de las nuevas tecnologías en las Administraciones Públicas, como medio de ser más accesibles a los ciudadanos, y en ese contexto la cumplimentación de los censos por Internet sería un botón de muestra de gran repercusión pública.

El principal inconveniente de ambos métodos de recogida, singularmente de la recogida por teléfono (por su mucho mayor población objetivo), es que generan una necesidad nueva: **coordinarlos adecuadamente con el método principal**, que seguiría siendo el agente censal.

Una vez estudiadas las posibles soluciones, y habiendo encontrado un mecanismo de seguridad fiable pero al mismo tiempo sencillo, se ha optado finalmente por **permitir la cumplimentación por Internet** de los cuestionarios censales,<sup>1</sup> con lo que España se convierte en el cuarto país del mundo (después de Estados Unidos, Singapur y Suiza) en habilitar esta vía de respuesta en un censo.

---

## Organización de la recogida de información censal

La recogida de información censal se coordinará a nivel provincial, nombrándose al Delegado Provincial del Instituto Nacional de Estadística como Inspector Provincial.

Cada provincia se dividirá en comarcas a efectos de un mejor asesoramiento y coordinación de la recogida, así como para facilitar las tareas de inspección.

Las comarcas resultantes estarán a cargo de Inspectores Comarcales, fijándose un municipio cabecera de comarca en el que se habilitará una Oficina Comarcal, centro de control y seguimiento de todos los trabajos de dicha comarca.

Para cada comarca se habilitarán Oficinas de Zona complementarias a la Oficina Comarcal, que serán el centro de trabajo, reunión e intercambio de documentación del personal encargado de la recogida.

En cada municipio el Instituto Nacional de Estadística nombrará, previa propuesta del Ayuntamiento respectivo, a una persona del mismo como Asesor Local, que asesorará al INE en materia de delimitación y contenido de las secciones y le apoyará en la resolución de problemas de ámbito local.

---

## Recogida de información: periodo y personal

Los trabajos de recogida en campo de la información tendrán una duración aproximada de dos meses, estableciéndose una fecha límite para la cumplimentación de los cuestionarios por los ciudadanos a través de Internet.

El personal necesario para efectuar la recogida de información y las tareas básicas relacionadas con la misma se distribuirá en las categorías de Agente Censal, Encargado de Grupo, Encargado Comarcal y Auxiliar de comarca, y actuarán bajo la dirección de los Inspectores Comarcales y Provinciales.

Los **Agentes Censales** realizarán la recogida de la información en las secciones de los términos municipales y depurarán los cuestionarios obtenidos. Para ello efectuarán un recorrido ordenado y exhaustivo de la sección que se les asigne, utilizando un Cuaderno de recorrido de la misma, comprobando sus límites, visitando todos y cada uno de sus edificios y obteniendo sus características. Dentro de los edificios recorrerán cada uno de los huecos (viviendas y/o locales) ubicados en el interior de los mismos y entregarán los cuestionarios censales en las viviendas que proceda, recogidos una vez cumplimentados y ayudando a su cumplimentación cuando sea necesario.

Los **Encargados de Grupo** tendrán como misión la preparación y distribución de la documentación a los Agentes a su cargo, así como el control, seguimiento e

---

<sup>1</sup> Los datos padronales también podrán ser modificados a través de Internet pero, al tratarse de datos administrativos y que requieren, por tanto, una suficiente constancia legal, en estos casos se exigirá la utilización de firma electrónica, similar a la que se necesita para enviar la declaración de la renta por Internet.

inspección de los trabajos de éstos y la depuración de los cuestionarios obtenidos por los mismos.

Los **Encargados Comarcales** actuarán bajo las órdenes de su Inspector Comarcal y colaborarán en las funciones de formación del personal de la comarca, se encargarán de la organización, seguimiento e inspección de los trabajos del personal a su cargo y del control de la grabación a efectuar por los Auxiliares de comarca.

Los **Auxiliares de comarca** apoyarán al Encargado Comarcal en las tareas de oficina, especialmente las relativas a la grabación de los datos requeridos para el funcionamiento de la aplicación de seguimiento y control de los trabajos.

---

### ¿Dónde y cómo se censa a las personas?

Puesto que en el Censo se incluyen todas las personas, españolas o extranjeras, que tengan fijada su residencia en el territorio nacional en la fecha de referencia, se pretende censar a las personas allí donde residen habitualmente. Como generalmente el lugar donde están empadronados coincide con el lugar donde viven, se editarán los cuestionarios censales **personalizados** a partir de los ficheros padronales, lo que constituirá una ayuda para las personas que los rellenen pues, en el caso de la hoja de Datos Padronales, simplemente tendrán que comprobar que la información es correcta.

No obstante existen algunos casos fuera de esta norma:

1) Cuando ninguna de las personas que aparezcan impresas en los cuestionarios personalizados residan en la vivienda, se entregarán cuestionarios en blanco (Hoja de Datos Padronales, Cuestionario de vivienda, Cuestionario de Hogar y Cuestionarios Individuales) para ser rellenos.

2) Cuando no exista información preimpresa para una vivienda y las personas que la ocupan residen en ella habitualmente y quieren empadronarse en ella, se entregan cuestionarios en blanco (Hoja de Datos Padronales, Cuestionario de vivienda, Cuestionario de Hogar y Cuestionarios Individuales) para ser rellenos.

---

### Un solo recorrido de campo: el de noviembre de 2001

En cuanto al número óptimo de recorridos exhaustivos del territorio que conviene hacer para el conjunto de los Censos Demográficos, se iba a optar en un principio por la solución clásica, es decir, **dos recorridos**.

El primero, que se hubiese realizado en la primavera del año 2000, hubiese tenido como principal, y casi único, objetivo servir, a modo de *Precenso*, para terminar de formar los directorios de edificios, viviendas y locales que se preimprimirán en los cuadernos de recorrido de 2001. El grueso de la información (incluso, las características esenciales de los edificios) se hubiesen recogido en cualquier caso en el que hubiese sido segundo y definitivo (ahora simplemente es el único) recorrido, por las grandes ventajas operativas que supone el que la información estadística de todas las unidades de observación censales se refiera al mismo momento.

En este primer recorrido estaba previsto que los predirectorios de edificios, viviendas y locales se formasen a partir de la normalización y confrontación de los ficheros padronales (donde figuran las viviendas *principales*, es decir, con resi-

denes) y los catastrales (donde figuran también las viviendas no principales y los locales).

Y ha sido la comprobación de que este cruce de registros administrativos (ambos aprovechables legalmente para fines estadísticos) va a dar resultados satisfactorios, lo que nos ha llevado a la decisión de **suprimir el primer recorrido censal inicialmente previsto**: los directorios del, ahora único, recorrido (noviembre de 2001) saldrán directamente de la normalización, depuración y confrontación de los ficheros padronales y catastrales, con el consiguiente ahorro económico (unos 6 mil millones de pesetas) y de recursos, que han sido empleados de manera más eficiente en la preparación con las máximas garantías de los Censos de Población y Viviendas de 2001.

En definitiva, los Censos de Edificios y Locales de 2000 quedan convertidos en una operación de gabinete, consistente en el cruce de registros administrativos (Padrón y Catastro) para la formación de los directorios del recorrido censal, ya único, de noviembre de 2001; y será entonces cuando, como estaba previsto, se recoja la información de los edificios (para facilitar su asociación con los datos de personas, hogares y viviendas) y de los locales<sup>1</sup>.

Este enfoque, junto con el aprovechamiento de los datos padronales para el Censo de Población (descrito en el capítulo segundo), hace que los Censos españoles de 2001 entren de lleno en la categoría de *censos basados en registros administrativos*, detrás sólo en este aspecto de los países nórdicos, pioneros en la materia.

---

## Ensayos pilotos de la operación censal

En septiembre de 1999 se realizó un ensayo censal, para comprobar el buen funcionamiento de las numerosas novedades planeadas (preimpresión de cuestionarios y cuadernos de recorrido, reparto por correo, escaneo...). La prueba se llevó a cabo en 25 secciones censales, distribuidas en cinco provincias y elegidas intencionalmente para cubrir lo mejor posible todos los tipos de hábitat existentes.

La conclusión principal que se extrajo del ensayo es que el enfoque general de estos Censos parece adecuado y que, en particular, sus aspectos más novedosos son factibles y rentables. Mención especial merece la preimpresión de los cuestionarios censales, que se vislumbra como uno de los puntos más críticos del diseño censal previsto y al que ha habido que dedicar, consecuentemente, mucha atención.

El ensayo también ha servido, a través sobre todo de un *cuestionario de opinión* que se pasó simultáneamente a los hogares seleccionados, para terminar de ajustar la formulación de determinadas preguntas y, más aún, para decidir la inclusión o no de las preguntas sobre las que en el anteproyecto se mostraban dudas.

En septiembre de este año se ha realizado un segundo ensayo<sup>2</sup> (un poco mayor de tamaño: 34 secciones), en el que se han probado, entre otras mejoras, los

---

<sup>1</sup> Es por esto por lo que este proyecto, a pesar de referirse específicamente a los Censos de Población y Viviendas, incluye también las definiciones y preguntas relativas a los edificios y los locales.

<sup>2</sup> Se trata de la primera vez en la historia censal española que da tiempo a realizar dos ensayos piloto previos a la operación censal, lo que es de esperar redunde en una reducción de la cantidad y gravedad de los imprevistos con los que, en una operación logística de esta envergadura, hay inevitablemente que contar.

ajustes en los cuestionarios y en los métodos de entrega y recogida que, a la vista de los resultados del primer ensayo, se ha decidido finalmente introducir.