

DEL CENSO AL “PRODUCTO CENSAL”

ARÓN COHEN

Universidad de Granada

acohen@ugr.es

ORCID iD: 0000-0002-4830-7955

Cómo citar este artículo / Citation: Arón Cohen. 2021. “Del censo al “producto censal””. *Revista Internacional de Sociología* 79(1):e176. <https://doi.org/10.3989/ris.2021.79.1.19.xxx>

RESUMEN

Los cambios introducidos en el censo español en 2011 y su profundización de cara al de 2021 apelan a un debate atento a todas las implicaciones (“metodológicas, epistemológicas y políticas”) de una transformación de gran calado. Ese debate está en gran medida pendiente y, dados los plazos y lo avanzado de los trabajos emprendidos por el INE, le quedará recorrido por delante cuando dispongamos de resultados del nuevo “producto”. Una de las cuestiones que se suscitan es si la “operación” a la que nos abocamos augura una información con niveles de detalle y calidad comparables a las de los ahora calificados como “censos tradicionales”. Otra es si las promesas de mejor aprovechamiento de registros y recursos tecnológicos con fines de estadística pública convierten irremediabilmente en superflua una producción *pública*, de renovación lenta, pero con vocación de exhaustividad, homogeneidad, simultaneidad y continuidad: la que hemos conocido como *censo de la población*.

PALABRAS CLAVE

Censo, concepto, vuelco, implicaciones, preguntas.

FROM CENSUS TO THE “CENSUS PRODUCT”

Copyright: © 2021 CSIC. Este es un artículo de acceso abierto distribuido bajo los términos de la licencia de uso y distribución Creative Commons Reconocimiento 4.0 Internacional (CC BY 4.0).

ABSTRACT

Changes introduced in the Spanish census in 2011 and its development facing 2021 updating, call for an attentive debate on all the implications (“methodological, epistemological and political”) of a far-reaching transformation. In fact, this debate is largely pending. Moreover, given the progress of INE’s work, debate will have a long path to go once the results will be published. One of the questions that arise is whether the “operation” to come announces information with comparable levels of detail and quality to those now classified as “traditional censuses”. Another is whether the promises of better use of administrative records and technological resources for public statistics purposes irremediably make superfluous a *public* production, of slow renewal, but with a vocation for completeness, homogeneity, simultaneity and continuity: the one we have known as the *census of the population*.

KEYWORDS

Census, Concept, Overturning, Implications, Questions

Desde su título, el artículo que firman A. Domingo, X. Bueno y R. Treviño resume una guía válida para las breves consideraciones que siguen: 1) Los cambios que se están aplicando a la producción de los censos de población y vivienda españoles en esta última década apelan a un amplio *debate*. 2) La reflexión que los autores desean “promover” debe prestar atención a *todas las implicaciones* de una transformación de gran calado. 3) Los cambios introducidos en 2011 se anunciaron en 2009. Sin perjuicio de algunos encuentros habidos entre miembros del organismo productor y usuarios de distintos ámbitos académicos, hay bastante debate *pendiente*. Dado lo avanzado del proceso emprendido por el INE, tendrá mucho recorrido por cubrir a posteriori, cuando se disponga de los resultados del nuevo “producto censal”. Con nuevos y —es de esperar— muy sólidos elementos de juicio.

Los censos de población ocupan una posición central en la historia de la estadística pública (Desrosières 1993). Sus orígenes son muy anteriores a la creación de organismos estatales específicamente destinados a la producción de estadísticas (Nicolau 2005). El *Proyecto Técnico* del censo español de 2021 (Instituto Nacional de Estadística 2019) recuerda que “los Censos de Población y Viviendas constituyen la operación (...) de mayor arraigo en la estadística pública”. La elaboración referida a 2011 marcó la “transición” del concepto que hemos conocido como *censo de población* a lo que el INE designa un “*producto censal*”. El de ese año se compuso de “una combinación” de un “fichero precensal realizado a partir de los registros administrativos disponibles, tomando al Padrón como elemento básico de su estructura”; un Censo de Edificios “exhaustivo” y una encuesta por muestreo para determinar “las características de las personas y las viviendas” (INE 2011). Puesto que el fichero basado en el padrón “apenas tenía cuatro variables para cada persona (...), todas las explotaciones detalladas del censo se construyeron a partir de la muestra, que a efecto de los usuarios fue el único producto censal...”. Así lo recogen el *Anteproyecto* y la última versión publicada hasta el momento del *Proyecto* del “Censo de 2021” (INE 2017; 2019). “La operación de 2011 dejó de ser un «censo» desde la perspectiva del proceso seguido para obtener los datos, si bien puede considerarse que el producto obtenido es un verdadero censo, al menos para una parte de las variables”. *Dejó de ser pero puede considerarse, al menos para una parte...*

Si no estoy equivocado, no se publicó informe de incidencias de la operación de 2011. Es en los documentos preparatorios de la de 2021 donde se lee algún detalle sobre la realización de su predecesora, como la aplicación de “*factores de recuento*”, derivados de los resultados de la encuesta, para contabilizar a los residentes extranjeros. El trabajo de campo proyectado para 2011 contemplaba una muestra del

11,9 % de los hogares, además del mencionado censo de edificios. La muestra de encuesta debía incluir todas y cada una de las secciones censales, con coberturas crecientes cuanto menores fueran los efectivos municipales. La muestra efectivamente encuestada abarcó algo menos del 10 % de los hogares. En referencia al censo de edificios de 2011 (no a la encuesta censal), el proyecto para 2021 señala que “en realidad, un 20 % de las secciones censales no se visitaron porque se disponía de una información de partida suficientemente buena para ellas, lo que hacía innecesario el trabajo de campo”.

La operación referida a 2021 apuntala el vuelco dado al concepto de censo. Consiste en la elaboración progresiva de un fichero precensal, a base del padrón como “*elemento principal*”, al que se enlazan “decenas de registros administrativos de diversa naturaleza”. El próximo *Censo* “no será sino una actualización” del fichero que ahora maneja el Instituto. La posibilidad de operaciones de campo para mejorar información “se descarta” en esta ocasión “por muy poco o nada eficientes”. Separada y complementariamente, entre febrero y julio de 2021, se realizará una *Encuesta de Características Esenciales de la Población y las Viviendas* a una muestra de alrededor del 1 % de la población (entre 300.000 y 200.000 viviendas), para obtener información inaccesible vía registros, o que estos dan con una calidad “no (...) suficientemente elevada” (INE 2020a). Tal información estará disponible a escalas “nacional, autonómica, provincial y de un reducido número de municipios y agrupaciones de ellos (ciudades y áreas funcionales urbanas)”. El régimen de tenencia de las viviendas es un ejemplo de variable sujeta a este abanico escalar. Acceso a microdatos aparte.

El esfuerzo de años para poner a punto un fichero conforta, según el *Proyecto*, la apuesta del INE: “el censo de población es perfectamente factible basándose exclusivamente en registros administrativos”. Sin embargo, “resulta complicado clasificar [tal] operación censal...”. Por lo pronto: “De cara al futuro parece lógico descartar la frecuencia decenal (...). Incluso cabe preguntarse si la propia denominación de «censo» para este tipo de información sociodemográfica tiene sentido” (p. 111)... Entendámonos: “censo” no es solo una denominación ni se reduce a una efeméride. Designa un tipo específico de herramienta *pública* de conocimiento y gestión de las poblaciones, cuyos contenidos se han construido y remodelado a lo largo del tiempo, en función de la propia evolución social y de acuerdo con una serie de *reglas*: tratándose de censos *generales*, un propósito (al menos) de exhaustividad de la cobertura y de homogeneidad y relativa sincronía de la información; también de continuidad y comparabilidad de sus resultados sucesivos. El *Censo* de 2021 en España “será una operación invisible”, a la vez que “una labor transparente”, “para la sociedad en gene-

ral” (INE 2019: 15 y 103 respectivamente). En resumen, el paso del “censo” a un “producto censal” está a punto de conducir a una “operación” que el mismo *Proyecto* considera cuestionable que pueda seguir llamándose “censo”. Si la operación de 2011 (90 millones de euros) permitía —se dijo— un ahorro de más de 300 millones respecto al coste de un censo exhaustivo (*El País*, 04/02/2011), el cambio impulsado por el INE para 2021 deja el coste estimado en 3,2 millones para el periodo 2020-2023, más otros 5,5 millones de la encuesta complementaria (INE 2019; 2020a).

Reducir un debate útil entre técnicos de los institutos de estadística y usuarios del ámbito de la investigación y la docencia a las dificultades de consenso entre portadores de un progreso ineluctable y nostálgicos idealizadores de un instrumento condenado puede ser una tentación recurrente (no precisamente *nueva* por cierto), como observan Domingo, Bueno y Treviño. Pero, como dejan claro, daría una imagen muy deformada de la problemática que se suscita. Es indudable que en las actitudes influye un “efecto de generación”, pero se supone que no será exclusivo de unos o de otros, sino que dependerá más bien de la formación, desde luego, pero igualmente del bagaje de experiencia de cada cual, de sus distintos recorridos y contextos y, muy decisivamente, de lo que se pida o se espere de los datos. Como bien recuerda el artículo en cuestión, preguntarse por la construcción de los datos no es un hábito unánime en el medio académico, en ninguna de sus ramas. A pesar de que una “sociología histórica de la cuantificación” (Desrosières 2008) preste gran servicio a la coherencia de los análisis basados en estadísticas. Las fuentes difícilmente “hablan” si no se les pregunta y, decía el geógrafo-historiador británico C. R. Cheney (1973), “jamás lo hacen con desconocidos”.

El paso intermedio hacia la “invisibilización” del censo, que fue el de 2011, no ayudó a disipar reservas. Unas jornadas celebradas en 2014 en Madrid las pusieron de manifiesto: incongruencias con la serie precedente en lo relativo al régimen de tenencia de las viviendas, señaladas por el economista y estadístico José Manuel Naredo; barrera para el conocimiento de segregaciones socio-residenciales, evocada por el sociólogo Jesús Leal; “pérdida de territorio”, particularmente de las escalas más significativas socialmente, subrayada por el geógrafo José María Fera. A la espera del nuevo “producto censal”, el proyecto deja claro que solo habrá respuestas limitadas a estas objeciones. La dependencia estrecha del padrón, columna vertebral de los ficheros censales, trae inevitablemente a colación los problemas de registro de esta fuente, con particular incidencia en determinados componentes y localizaciones de la población (Cohen y Berriane dirs. 2011). Todos recordamos la contribución de los flujos masivos de inmigración al crecimiento poblacional español del

periodo intercensal 2001-2011. También los acusados contrastes de aquellos años entre cuantificaciones de este fenómeno de los distintos registros administrativos disponibles. Sin desdeñar las iniciativas acometidas para mejorar la calidad del empadronamiento, lo cierto es que el cambio de patrón censal en 2011 cerró una posibilidad real de comparación y, con ella, la de un balance más seguro de una coyuntura demográfica excepcional. En la medida en que el padrón se convirtió en auténtico vivero del censo de 2011 y este, a su vez, en el punto de partida de la serie de *Cifras de población* residente que se inicia en 2012, ese déficit original de comparabilidad y las dudas que puede dejar se proyectan más allá de esa coyuntura. El *Proyecto* actual del INE explica cómo la operación en curso para 2021 las acotará gracias, precisamente, a la búsqueda de “signos de presencia” en una multiplicidad de registros: cotejo de datos, razonamientos para priorizar “fuentes ganadoras” en cada caso y reducir los márgenes del recurso a otras “imputaciones”... Esfuerzo enorme, sin duda, y a todas luces encomiable, aunque no parece fácil que resulte la “labor transparente para la sociedad” a la que aspira.

Los cambios profundos en la concepción del censo de población no afectan solo a España. El actual *Proyecto* español recuerda, no obstante, que el 85 % de los censos realizados en el mundo entre 2005 y 2014 se hicieron de acuerdo con el modelo “tradicional”. Incluso entre los países englobados en la UNECE (Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa), tal fue el caso de tres de cada cinco del medio centenar largo de estados miembros en la “ronda 2010”. La proporción de los *conservacionistas* seguirá bajando en la que ahora viene, pero las soluciones de recambio no han sido ni serán las mismas en todas partes. La opción del INE para 2021 alinea a España con un “reducido grupo de países”, con los nórdicos como pioneros. El más poblado, Holanda, suma tres veces menos habitantes que España. Son “los más avanzados en este ámbito” (*Proyecto*, p. 103); ¿los de mejores censos? Altos responsables de la estadística censal en Francia oponen, a las presiones que les llegan desde Eurostat para que actualicen anualmente la información, pruebas de la merma que acarrearía de la riqueza y precisión que hoy se reconocen muy comúnmente al censo francés con la metodología inaugurada en 2004. La recogida *rotatoria* de información, en ciclos de cinco años, a lo largo de los cuales el cuestionario censal completa una muestra de alrededor del 70 % de la población total, con actualización anual referida al año central de cada quinquenio (medias móviles), implica una demora de tres años entre la recogida y el año de referencia censal; todo ello manteniendo globalmente (sin los “picos” de antes) los presupuestos anteriores al cambio (Godinot *et al.*, 2016). Hay razones fehacientes de duda. Francia, es verdad, no dispone de

un registro de población como nuestro padrón... con sus innegables y muy importantes ventajas, y con sus limitaciones. En cualquier caso, el hecho de sumarse (ya) a una tendencia hoy minoritaria pero con insistentes impulsores en Europa no constituye un argumento de autoridad indiscutible a favor de esa opción. Darse tiempo para reflexionar sobre lo que *nos* concierne y *nos* conviene no es caprichoso: la experiencia de pasadas decisiones *européas* de otra índole podría recordarnos que soslayar debates convenientes también tiene *costes*.

Como muchos docentes-investigadores, no puedo desconocer las posibilidades inherentes al cruce de información de distintos registros ni tampoco el apoyo que puede brindarnos el trabajo que con ese fin está desarrollando el INE. Hemos tenido que familiarizarnos con metodologías como la de “reconstrucción de familias” en demografía histórica y también ocasión de comprobar la utilidad *demográfica*, desde una perspectiva de historia económica y social, de registros no concebidos con esa función. Bien es cierto que pocos de estos ejercicios alcanzarían, precisamente por su exigencia en tiempo de trabajo, estándares de “eficiencia” acordes con un cálculo más o menos “empresarial”. Promesas de apertura de nuevas vías para los análisis longitudinales o de cartografías finas no pueden sino ser bien recibidas. Habrá que esperar a que se concreten y conocer bien *cómo* se abren, teniendo en cuenta problemas sabidos (armonización a partir de fuentes dispares y de fechas discordantes, georreferenciaciones dificultadas por direcciones imprecisas o contradictorias, limitaciones escalares según los objetivos de estudio...). Más que la metodología adoptada por el INE, es su propósito *sustitutorio* (del censo mismo, en definitiva) lo que suscita un problema. El debate sería completamente distinto si de complementariedad se tratara. El *Proyecto* de 2021 deja varias veces constancia de recurso al censo... de 2001 para construir el actual fichero: ¡utilidades de un censo “que fue exhaustivo” (p. 38)! Sin idealizar los censos que ahora se da en llamar “tradicionales”, sorprende la insistencia con que se apunta la fragilidad de informaciones recabadas a través de cuestionario. Insistencia que no cabe atribuir a un descubrimiento reciente. “Eficiencia” sugiere consideración de costes y utilidades (sociales): tratándose de estadística pública, los criterios para definirla no son nunca únicamente técnicos.

El artículo de Domingo, Bueno y Treviño dedica uno de sus apartados al papel que puede jugar el llamado *big data* en la estadística pública y, particularmente, en la elaboración del nuevo “censo”. El *Proyecto* del INE lo aborda dentro del epígrafe “variables relacionadas con la movilidad”, centrándose en la utilidad a este respecto de “la información de coordenadas espaciotemporales de los teléfonos móviles”. Se presenta como una posibilidad en estudio, evocada

en un par de párrafos (p. 69), a pesar de calificarla como “una de las líneas prioritarias de investigación dentro del proyecto censal”. Poco después, el INE comunicó un acuerdo con tres operadores (Movistar, Orange y Vodafone) para adquirir datos (recuentos) de posición geográfica de los aparatos (*El País*, 29/10/2019). De este otro proyecto formó parte un análisis de la movilidad de la población durante el estado de alarma por COVID-19 (INE, 2020b). Ni este último informe ni el del proyecto censal aluden a la diferencia de naturaleza entre estadística pública y un tipo de elaboración y tratamiento de datos vinculado, como bien observan Domingo, Bueno y Treviño, con el “negocio privado, el consumo y la vigilancia”. Como si fuera un detalle irrelevante y la complementación no entrañara problemática. Llama la atención que algunos comentarios aparecidos en prensa (*Público*, 29/10/2019) parezcan más inquietos por el hecho de que esta información sea utilizada por el INE que por la apropiación y explotación privadas de información que cada uno de nosotros genera continuamente y por sus muchos otros usos (privados o no), tantas veces ajenos, en la práctica, a cualquier control ciudadano. Uno de los argumentos del INE a favor del cambio censal es la conveniencia de “no molestar” a la población con cuestionarios. ¿“Molestan” menos las “huellas digitales” que se nos induce a multiplicar (parte de las cuales dejan, además, fuera de foco a capas no desdeñables de la población)?

No discuto la utilidad (probada por un creciente número de estudios) del *big data* para los análisis de la movilidad geográfica y en otros del campo de las ciencias sociales. Hablo de *censos de población*. Un alto cargo del Instituto de Estadística francés (el Insee), miembro de un grupo de trabajo europeo que se ocupa de la relación entre las esferas pública y privada en materia de producción de datos, me contaba su experiencia con interlocutores de corporaciones que no veían más interés “público” que los suyos particulares. Ese *big data*, decía, funcionará mientras favorezca a la empresa que lo explota....

Un célebre texto de finales del Antiguo Régimen de Jean-Baptiste Moheau, alto funcionario galo, proclamaba: “no puede haber maquinaria política bien montada, ni *administración ilustrada* en un país donde se desconoce el estado de la población” (1778). El *moderno* censo de la población es, a un tiempo, signo y producto del nacimiento de los Estados modernos europeos (Perrot 1988). ¿Serán sus sucesores actuales los de los Estados menguantes (selectivamente) que convienen a muy poderosos intereses? Evidentemente, el riesgo hoy, en un país como el nuestro, no es de “desconocer el estado de la población”. Lo que está en juego es *qué* y *cómo* vamos a poder conocerlo, y esto no es ajeno a los *objetivos* que rigen la búsqueda de información (y a

los recursos aplicados). Como concluyen en su artículo los animadores del debate, "hay demasiado en juego". El "cambio metodológico [del censo] —escriben— introduce un giro epistemológico y político". La relación podría expresarse en términos de interacción, en los dos sentidos.

Se podrá objetar que incluso un medio como el *Financial Times* afirmó en un editorial, sin esperar a la COVID-19, que "la revolución de los *big data* puede resucitar la economía planificada" (04/09/2017). La pandemia, después, ha propiciado curiosas inflexiones de lenguaje entre adeptos habituales (tanto *orgánicos* como *espontáneos*) de los dogmas ultra-liberales. ¿Caída de un tabú? La memoria de los juramentos pro-"regulación del capitalismo" que inspiró la crisis desatada en 2008 aconseja no precipitarse. Constatemos solo que todo el *big data* disponible no dio pie a una previsión de las más básicas necesi-

dades para hacer frente a la urgencia epidémica en la primavera del 2020. Ni aquí ni en otros países de nuestro entorno. La concordancia entre intereses de la "silicolonización" (Sadin 2016) —la propiedad de los datos y de la infraestructura que los genera y los trata— e interés público no se impone de suyo. "Socializados, sujetos al control democrático y reorientados a la utilidad social, [los datos] contribuirían a alumbrar soluciones de recambio al mercado" (Durand y Keucheyan 2020).

La pregunta es si, realmente, las promesas de mejor aprovechamiento de registros y recursos tecnológicos con fines de estadística pública convierten irremediabilmente en superflua una producción *pública*, de renovación lenta, pero con vocación de exhaustividad, homogeneidad, simultaneidad y continuidad: la que hemos conocido como *censo de la población*.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Cheney, C. R. 1973. *Medieval Texts and Studies*. Oxford: Oxford University Press.
- Cohen, A. y M. Berriane dirs. 2011. *De Marruecos a Andalucía: migración y espacio social*. Granada: EUG-IEA.
- Desrosières, A. 1993. *La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*. París: La Découverte.
- Desrosières, A. 2008. *Pour une sociologie historique de la quantification: L'argument statistique*. 2 vols. París: Presses des Mines.
- Durand, D. y R. Keucheyan, 2020. "L'heure de la planification écologique". *Le Monde diplomatique*, mayo: 16-17.
- Godinot, A. et al. 2016. "Le recensement rénové: avancées méthodologiques et apports à la connaissance". *Économie et Statistique*, monográficos 483-484-485.
- INE 2011 (febrero). *Proyecto de los Censos demográficos 2011* (https://www.ine.es/censos2011_datos/cen11_datos_metodologia.htm).
- INE 2017 (julio). *Anteproyecto de los Censos de Población y Viviendas 2021* (https://www.ine.es/censos2021/censos2021_anteproyecto.pdf).
- INE 2019 (septiembre). *Censos de Población y Vivienda 2021. Proyecto Técnico* (https://www.ine.es/censos2021/censos2021_proyecto.pdf).
- INE 2020a (marzo). *Características Esenciales de la Población y las Viviendas (ECEPOV-2021)* (https://www.ine.es/censos2021/proyecto_caracter%C3%ADsticas_essenciales.pdf).
- INE 2020b (junio). *Análisis de la movilidad de la población durante el estado de alarma por COVID-19 a partir de la posición de los teléfonos móviles* (https://www.ine.es/covid/exp_movilidad_covid_proyecto.pdf).
- Nicolau, R. 2005. "Población, salud y actividad". Pp. 77-154 en *Estadísticas históricas de España: siglos XIX y XX*, I coordinado por A. Carreras. Bilbao: Fundación BBVA, 2.ª ed.
- Perrot, J.-C. 1988. "Les économistes, les philosophes et la population". Pp. 499-551 en *Histoire de la population française*. 2. De la renaissance à 1789, dirigido por J. Dupâquier. París: PUF.
- Sadin, E. 2016: *La silicolonisation du monde. L'irrésistible expansion du libéralisme numérique*. Montreuil: Éditions de l'Échappée.

ARÓN COHEN (1952) es catedrático de Geografía Humana de la Universidad de Granada, donde imparte docencia de Geografía de la Población y Análisis Demográfico. Cursó estudios de licenciatura en Geografía e Historia en la Universidad de París I Panthéon-Sorbonne y se doctoró por la de Granada. Su trayectoria como investigador ha seguido dos ejes principales: de un lado, el papel de las actividades mineras en distintos ámbitos territoriales andaluces, analizado desde enfoques amplios y *mestizos*, a caballo de la geografía y la demografía históricas y la historia económica y social; de otro, la inmigración en España, con especial dedicación a la inmigración marroquí en Andalucía. Ha publicado varios libros y numerosos capítulos y artículos de revistas científicas en España y otros países, e impartido durante varios cursos docencia como profesor invitado en universidades extranjeras, principalmente en Francia, país donde defendió en 1999 su "Habilitation à diriger des Recherches".