

Fiabilidad de las Cifras Censales y Padronales en Canarias

Dirk Godenau

Sebastián Arteaga Herrera

Departamento de Economía Aplicada de la Universidad de La Laguna

1. Introducción

Aún teniendo en cuenta las diferencias en las finalidades y procedimientos entre Censos y Padrones, las llamativas y amplias diferencias entre ambas fuentes plantean la cuestión de su fiabilidad comparada. El cuadro 1 expone las divergencias entre las poblaciones por Comunidades Autónomas según el Censo de Población y Viviendas de noviembre de 2001 y el Padrón de Habitantes del 1 de enero de 2002.

Cuadro 1. Diferencia entre Padrón Municipal enero 2002 y Censo noviembre 2001				
CC.AA.	Censo 2001	Padrón 2002	Diferencia Padrón–Censo	Diferencia en %
Castilla y León	2.456.474	2.480.369	23.895	1,0
Asturias (Principado de)	1.062.998	1.073.971	10.973	1,0
Aragón	1.204.215	1217514	13.299	1,1
Castilla-La Mancha	1.760.516	1.782.038	21.522	1,2
País Vasco	2.082.587	2.108.281	25.694	1,2
Cantabria	535.131	542.275	7.144	1,3
Extremadura	1.058.503	1073050	14.547	1,4
Galicia	2.695.880	2.737.370	41.490	1,5
Andalucía	7.357.558	7.476.084	118.526	1,6
Rioja (La)	276.702	281.614	4.912	1,8
Madrid (Comunidad de)	5.423.384	5527152	103.768	1,9
TOTAL	40.847.371	15.535.828	988.175	2,4
Murcia (Región de)	1.197.646	1.226.993	29.347	2,5
Navarra (Com. Foral de)	555.829	569628	13.799	2,5
Cataluña	6.343.110	6.506.440	163.330	2,6
Comunidad Valenciana	4.162.776	4.326.708	163.932	3,9
Melilla	66.411	69.184	2.773	4,2
Ceuta	71.505	76.152	4.647	6,5
Canarias	1.694.477	1.843.755	149.278	8,8
Baleares (Illes)	841.669	916.968	75.299	8,9

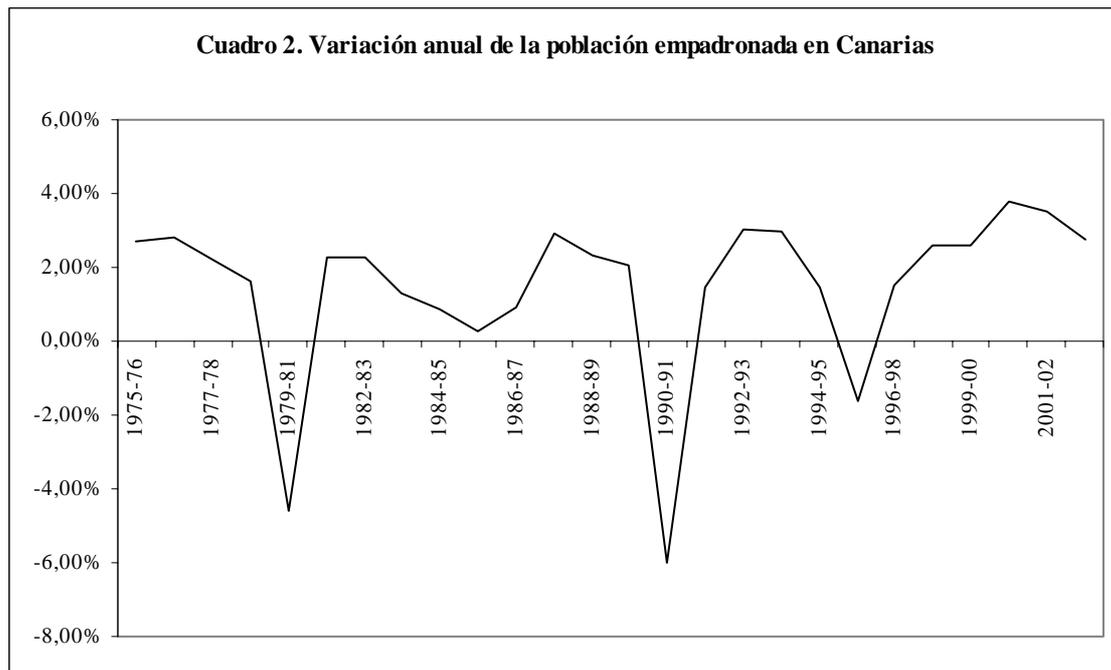
Fuente: INE

En Canarias la divergencia entre ambas fuentes estadísticas supera el 8%, lo que en términos absolutos supone aproximadamente 150 mil habitantes adicionales en el Padrón de Habitantes. En consecuencia, procede plantearse las siguientes cuestiones: ¿A qué se deben generalmente las divergencias entre Censo y Padrón y en qué medida deberían ser comparables ambas fuentes? ¿Por qué es la divergencia mayor en el caso de Canarias? ¿Afectan las divergencias a todos los colectivos poblacionales por igual o se concentran en determinados grupos? ¿Cuál es la fiabilidad comparada de ambas fuentes? ¿Cómo afectan las divergencias a los indicadores sociodemográficos habitualmente empleados en la planificación económica y social? A continuación se explorarán posibles respuestas a estas preguntas.

2. Diferencias entre Censo 2001 y Padrón Continuo

Hasta la segunda mitad de los años noventa del pasado siglo, las renovaciones padronales, llevadas a cabo quinquenalmente (y que decenalmente se hacían coincidir con los censos), tenían como objetivo la corrección de la fiabilidad de los datos padronales, normalmente a la baja, como consecuencia de las alteraciones espurias que se generaba por la gestión de los mismos, y que se reflejaban cuantitativamente en las rectificaciones anuales. En este sentido resulta explicable que solamente las cifras poblacionales de las renovaciones padronales y los censos, tuviesen el carácter de “cifras oficiales”. A las rectificaciones padronales anuales la normativa no las dotaba del carácter de “cifras oficiales”.

Lo anteriormente señalado adquiere su expresión gráfica en el cuadro 2 que representa las tasas de crecimiento interanual de la población canaria, según la información procedente de las rectificaciones y renovaciones padronales.



Fuente: INE

La normativa reguladora de la gestión patronal cambió a partir de la segunda mitad de los años noventa (con la aparición de la Ley 4/1996 por la que se modifica las bases del régimen local). A partir de esas fechas, en la contabilización de las altas y las bajas padronales aparece el INE como garante de la bondad de las cifras padronales. Pues la normativa establece que los ayuntamientos remitirán mensualmente al INE las variaciones que se hayan producido en los datos de sus padrones, y una vez realizadas por éste las tareas de coordinación que la ley le encomienda, comunicará en su caso a los Ayuntamientos las discrepancias detectadas con el fin de que se introduzcan las modificaciones pertinentes. Pasados los correspondientes filtros, las cifras padronales resultantes son aprobadas mediante real decreto, con lo que adquieren el carácter de “cifras oficiales”. De esta forma se podría argumentar que, dado el laborioso proceso de control previsto por la normativa, las renovaciones quinquenales aparezcan como operaciones, además de costosas, redundantes, lo que el aconsejaría su supresión, tal como se ha hecho. Aún más, si se partiese de una buena información inicial que, mediante un proceso de altas y bajas correctamente gestionado, actualizase el registro poblacional, cualquier recuento posterior debería confirmar lo acertado de la gestión. En este sentido, las cifras obtenidas mediante el Censo del 2001, deberían ser muy cercanas a las resultantes del Padrón Continuo del 2002. Sin embargo, la comparación entre

ambas cifras muestra que el número de habitantes obtenido en el recuento censal es muy inferior al obtenido de las “cifras oficiales” de población al 01/01/2002.

Las causas de las desviaciones entre Padrón y Censo son diversas y pueden afectar tanto a la fiabilidad del Censo como a la del Padrón. Empezamos con el Censo:

- ⇒ Los manuales demográficos destacan a los Censos como la fuente más fiable en el estudio de la población, al tratarse de una operación de recuento con cobertura completa que es independiente de las prácticas de registro de las Corporaciones Locales.
- ⇒ La fuente principal de dificultades en la fiabilidad censal reside en las posibles omisiones, particularmente en caso de personas que se encuentran ausentes en el momento censal. Los residentes ausentes son parte de la población residente y el Censo los debería recoger. Por otro lado, la población que se encuentra temporalmente en el municipio y que no es parte de su población residente no debe formar parte de la población censada.
- ⇒ El Censo de 2001 se realizó por el INE, con independencia formal de los Ayuntamientos, pero en su ejecución se emplearon los registros padronales. Según el procedimiento establecido, los agentes censales debían acudir a los domicilios con la información impresa que figuraba sobre la vivienda en el Padrón del municipio. Según Jurado (2004, 13), “de las inscripciones padronales preimpresas, únicamente no se contabilizaron aquellas en que la vivienda estaba ocupada por otro grupo humano, en la que no residía nadie, en los casos en los que un menor permanecía sólo o, si tratándose de españoles, su inscripción resultaba incoherente con el DNI facilitado por el Ministerio de Interior”.
- ⇒ En términos generales, los Censos tienden a una ligera infraestimación de la población y, a estas alturas, no apreciamos pruebas empíricas que puedan alterar esta valoración en el caso del año 2001.

En el caso de los registros padronales, los factores que afectan a su fiabilidad son los siguientes:

- ⇒ Se trata de registros gestionadas por las Administraciones Locales con finalidades múltiples entre las que la demográfica no ocupa un lugar destacado. Son los Ayuntamientos los que gestionan las altas y bajas padronales. El vínculo entre alta

en destino y baja en origen ya no es gestionado por el individuo afectado sino por la propia Administración Pública. Anualmente, las cifras del registro se comunican al INE que, después de las correcciones que estima conveniente realizando pruebas estadísticas de coherencia, las eleva al Gobierno de la Nación para su posterior conversión en cifras oficiales.

- ⇒ Aparte de las altas y bajas por nacimiento, defunción, inmigración o emigración, las Corporaciones Locales pueden realizar altas “por omisión” o bajas “por inscripción indebida”, no vinculadas a estos sucesos demográficos. Es decir, pueden aparecer o desaparecer individuos sin que hayan nacido, muerto o migrado. Esto implica que las Estadísticas de Variaciones Residenciales (migraciones) y las estadísticas del Movimiento Natural (nacimientos, defunciones) no tienen por qué llegar al total de movimientos en los registros padronales.
- ⇒ Los Ayuntamientos normalmente tienen interés en que su población sea amplia, porque una mayor población implica mayores recursos. En este sentido, las Corporaciones Locales son juez y parte en esta cuestión. Las “negociaciones” entre INE y Ayuntamientos sobre las poblaciones municipales sistemáticamente cuenta con la posición alcista de la Administración Local, mientras que el INE pretende modificar los registros a la baja.
- ⇒ Los errores que se suelen citar como fuente de una población artificialmente mayor son diversos: el exceso de registros por falta de baja (defunción, emigración), la duplicidad en registros por altas ficticias (altas por omisión derivadas de “errores” en el DNI o el año de nacimiento), y el empadronamiento de personas que no son residentes en ese municipio.
- ⇒ La población usuaria de estos registros no suele tener razones para quejarse. Los que viven en el municipio están registrados, y los que están registrados pero no tienen su residencia permanente en el municipio, no se ven afectados negativamente. Los extranjeros que abandonan el territorio español no tienen motivo para darse de baja. Incluso puede ocurrir lo contrario si el empadronamiento da acceso al uso de infraestructuras en condiciones especiales (piscinas municipales, polideportivos, etc.) o a otras ventajas residenciales (en Canarias, los residentes cuentan con tarifas reducidas en el transporte aéreo nacional).

⇒ Mientras que anteriormente las Renovaciones Padronales y los Censos servían para modificar a la baja el sobre-registro del Padrón, las cifras censales de 2001 no han sido empleadas hasta la fecha¹ para la corrección de las poblaciones padronales.

3. La situación en Canarias

En Canarias, las diferencias entre Padrón y Censo alcanzan una magnitud llamativa. ¿Son las divergencias entre Censo y Padrón uniformes o, en cambio, son particularmente algunos colectivos los más afectados? Centraremos nuestra atención en el lugar de nacimiento y la nacionalidad. Una comparación directa del número de migrantes no es factible, al no registrarse esta información en el Padrón. Las altas y bajas se pueden dar por nacimiento, defunción, inmigración, emigración y “de oficio” por parte de la Corporación Local. En el cuadro 3 se recoge la información censal y padronal sobre la población de nacionalidad extranjera y el lugar de nacimiento.

Las desviaciones tienen mayor intensidad en la población no nacida en Canarias. Aunque una diferencia del 5,6% en la población nacida en el mismo municipio donde reside actualmente es una desviación inusual, en términos de lo que es habitual en las fuentes estadísticas demográficas europeas, y supone 51 mil personas de diferencia absoluta, la intensidad de la desviación es muy superior en los otros segmentos. En el grupo de las personas nacidas en países europeos la desviación supera el 50% de la población censada. En la población nacida en la Península es un 23%. Llama la atención que los países de los que procede actualmente gran parte de la inmigración irregular (países americanos y africanos), no alcanzan diferencias tan altas como los países europeos. En los países africanos es un 34%, en los americanos un 19%. Parece que la propensión al empadronamiento de los europeos es superior a su propensión a ser censados. Es probable que esta particularidad tenga relación con los europeos que tengan estancias temporales de ocio en Canarias.

¹ Según Jurado (2004, 13), los plazos con que han contado los ayuntamientos para incorporar las correcciones derivadas de la operación censal aún no han finalizado y “es de esperar que la repercusión en el Padrón de los distintos movimientos comunicados a los ayuntamientos tenga su correspondiente reflejo en las próximas cifras de población que se declaren oficiales”.

Cuadro 3: Población según lugar de nacimiento y nacionalidad, Canarias, Censo 2001 y Padrón 2002

	Censo 2001	Padrón 2002	Diferencia Padrón-Censo	Diferencia en %
Población total	1.694.477	1.843.755	149.278	8,8
En el mismo municipio	909.934	961.106	51.172	5,6
En otro municipio de la misma provincia	471.065	489.778	18.713	4,0
En municipio de otra provincia en la misma CCAA	27.112	29.692	2.580	9,5
En municipio de otra CCAA	142.336	174.713	32.377	22,7
En el extranjero	141.031	188.466	47.435	33,6
España	1.553.446	1.655.289	101.843	6,6
Unión Europea sin España	47.166	71.662	24.496	51,9
Resto Europa	4.712	7.283	2.571	54,6
África	15.785	21.069	5.284	33,5
América	65.562	77.696	12.134	18,5
Asia	7.592	10.522	2.930	38,6
Oceanía	190	234	44	23,2
Extranjero total	141.007	188.466	47.459	33,7
Fuente: INE. Censo de Población y Vivienda 2001. Padrón Municipal 1 enero 2002				

¿Cómo valorar la fiabilidad comparada de estas fuentes, Censo y Padrón, en el caso canario? El mejor procedimiento sería, sin duda, contar con la información detallada sobre las diferentes causas de altas y bajas: altas por nacimiento, cambio de residencia y omisión; bajas por defunción, cambio de residencia e inscripción indebida. Los autores solicitaron al INE esta información para el caso de Canarias y esta solicitud fue denegada por la Subdirección General de Censos y Padrones, debido a que esta “información no es explotada” y “sólo se utiliza para la gestión interna y coordinación de la base padronal del INE”. En consecuencia, no podemos aproximarnos directamente al análisis de las divergencias entre Censos y Padrones a través de la información sobre los tipos de altas y bajas.

Por ello, realizaremos un acercamiento indirecto a la coherencia demográfica de las cifras padronales frente a las censales conforme se señala en el cuadro 4:

⇒ En la columna de “cifras oficiales”, para el año 1991 se incluye la cifra censal (operación referida al 01/03); las cifras de los demás años son las correspondientes a

los respectivos padrones municipales al 01 de enero, excepto en el año 1996 que son referidas al 01 de mayo.

- ⇒ Por su parte, la columna denominada “crecimiento” incluye el conjunto de individuos que en ese año se incorporan a la población canaria por efecto del movimiento natural de la población (nacimientos menos defunciones) y el efecto neto de las migraciones contabilizadas (es decir, el saldo de las migraciones con otras CC.AA. al que se añade el conjunto de inmigrantes del exterior). Hay que destacar que no se tiene información sobre la emigración al exterior.
- ⇒ Bajo el rótulo de “estimación al 01/01”, se señala la población que habría el 01 de enero de cada año, si en la gestión padronal se hubiese tenido en cuenta como altas y bajas las recogidas en la columna de “crecimiento”. Es decir, las “cifras oficiales” al 01/01 de cada año, más el “crecimiento” en ese año da la “estimación al 01/01” del año siguiente. Recuérdese que no se contempla la emigración al extranjero y, en consecuencia, resulta una estimación alcista de la población.
- ⇒ El desajuste entre la población de las “cifras oficiales” y la “estimada al 01/01” aparece en las columnas “diferencia anual” y “diferencia acumulada”. Conceptualmente debe corresponder al efecto neto de las altas por omisión y las bajas por inclusión indebida.

Cuadro 4: Cifras oficiales y estimadas de la población canaria					
Año	Cifras oficiales (A)	Población estimada al 01-01 ($B_n=B_{n-1}+C_{n-1}$)	Crecimiento MNP y EVR durante el año (C)	Diferencia interanual ($D_n=A_n-A_{n-1}-C_{n-1}$)	Diferencia acumulada ($E_n=A_n-B_n$)
1991	1.492.289	1.490.485	10.823		
1992	1.515.855	1.501.308	12.484	12.743	14.547
1993	1.561.403	1.513.792	11.962	33.064	47.611
1994	1.608.100	1.525.754	14.358	34.735	82.346
1995	1.631.498	1.540.112	15.661	9.040	91.386
1996	1.606.549	1.555.773	16.317	-40.610	50.776
1997	..	1.572.090	23.578
1998	1.630.015	1.595.668	23.472	..	34.347
1999	1.672.689	1.619.140	27.717	19.202	53.549
2000	1.716.276	1.646.857	37.722	15.870	69.419
2001	1.781.366	1.684.579	35.573	27.368	96.787
2002	1.843.755	1.720.152		26.816	123.603
A modo de recordatorio: la población censal al 1 de noviembre de 2001, dos meses antes de la cifra padronal del 1 de enero de 2002, es de 1.694.477 personas, 149.278 personas menos. La población estimada al 1 de enero de 2002 se aleja de la censal en 25.675 personas.					
Fuente: INE.					

Téngase en cuenta que las altas de oficio o por omisión que se contabilicen cada año comprenden al conjunto de individuos que no estando inscritos en ningún padrón municipal con anterioridad, lo hacen en un momento posterior, es decir, abandonan una situación de clandestinidad administrativa. Un simple vistazo a la tabla anterior, muestra una situación que de ser cierta, supone que aproximadamente ciento cincuenta mil individuos (la suma de todos los valores positivos) han emergido de una situación de opacidad administrativa.

Si hemos de realizar una estimación de la población canaria al 01/01/2001, diremos que la más ajustada a la realidad demográfica sería aquella que resista el elemental test de la ecuación básica de población o al menos, presente las menores inconsistencias. Admitiendo que al 01/01/1991, la población canaria se estima en 1.490.485 habitantes (resultado de retrotraer al 01 de enero los 1.492.289 individuos censados el 01/03); que el crecimiento natural de la población entre el 01/01/1991 y el 31/12/2001 fue de 64.371 individuos; que el saldo de los flujos migratorios con las otras CC.AA. del Estado ascendió durante ese periodo a 65.063 individuos; que las inmigraciones del extranjero fueron 90.233; entonces, operando conforme a la ecuación

básica de población, la población canaria al 01/01/2002 se podría estimar en 1.720.152 individuos, en el caso de que las emigraciones al extranjero no se tuviesen en cuenta. Cifra ésta más cercana a la de 1.694.477 individuos, resultante de la operación censal efectuada al 01/11/2001, que de los 1.843.755 inscritos en los padrones al 01/01/2002, fecha más cercana a la última operación censal.

4. Implicaciones de cara la planificación económica y social

Una divergencia superior al 8% de la población que, además, se concentra en determinados segmentos de la población y del territorio, conlleva serias implicaciones de cara a la planificación económica y social que van más allá del reparto de recursos en el que se incluyen criterios poblacionales. Con el fin de sistematizar estas implicaciones, abordaremos el impacto en indicadores demográficos, económicos, sociales y políticos.

Como es de esperar, una modificación del tamaño y de la estructura de la población conlleva efectos significativos en gran parte de los indicadores demográficos habituales, especialmente en aquellos que indican la intensidad de los sucesos demográficos en una población de referencia. En el cuadro 5 se han calculado algunos de estos indicadores empleando las poblaciones censales y padronales para principios del año 2002.

Cuadro 5: Impacto de la desviación Padrón-Censo en indicadores demográficos seleccionados de Canarias		
	Base Censo 2001	Base Padrón 2002
Esperanza de vida al nacer (años) (*)	78,34	79,35
Tasa bruta de mortalidad (por mil)	7,04	6,47
Tasa bruta de natalidad (por mil)	11,37	10,45
Tasa general de fecundidad (por mil)	40,56	37,06
Tasa de intensidad migratoria (por mil)	36,08	33,16
(*) La esperanza de vida se calculó con la población censal llevada a 31 de diciembre de 2001.		

El paso de las poblaciones censales a otras padronales incrementa la esperanza de vida al nacer, baja de las tasas brutas de mortalidad y natalidad, la tasa general de fecundidad y la intensidad migratoria.

También algunos de los indicadores económicos se ven afectados potencialmente por el empleo de las cifras padronales como referencia. En el cuadro 6

se exponen las estimaciones de indicadores de renta y mercado de trabajo. Hay que destacar que las fuentes estadísticas que publican indicadores per cápita suelen utilizar estimaciones propias de las poblaciones de referencia. En el cuadro se incluyen tanto los indicadores originales como los estimados con la población censal y la padronal. Como se puede observar, las diferencias son, en algunos casos, amplias.

Cuadro 6: Impacto de la desviación Padrón-Censo en indicadores económicos seleccionados de Canarias			
	Fuente original	Base Censo 2001	Base Padrón 2002
% PIB por habitante sobre media UE-15 (año 2001, EUROSTAT)	79,1	81,1	74,6
PIB por habitante (Euros corrientes, Contabilidad Regional, año 2001, INE).	15.200,00	15.563,93	14.303,81
VAB por habitante en Euros constantes de 1995 (año 2001, FUNCAS)	12.174,03	13.013,75	11.960,10
Población potencialmente activa (IV Trimestre 2001, EPA, INE)	1.435.800	1.394.214	1.527.675
Tasa de actividad (IV Trimestre 2001, EPA, INE)	56,76	58,45	53,34
(*) Las poblaciones totales utilizadas en los indicadores per cápita originales son: 1.737.000 (Eurostat), 1.735.047 (Contabilidad Regional), 1.811.356 (Funcas). A modo de recordatorio: 1.694.477 (Censo), 1.843.755 (Padrón), 1.695.931 (estimaciones intercensales INE). Fuente: INE, EUROSTAT, FUNCAS			

Las diferencias son nuevamente significativas. Tomando como ejemplo el criterio que da acceso al objetivo 1 de la UE (el 75% de la renta media europea), la renta per cápita en Canarias oscila entre el 74,6%, empleando los datos padronales, y el 81,1% en el caso de utilizar los datos censales. Cabe destacar que las estimaciones oficiales de Eurostat se calculan con las poblaciones facilitadas por el INE, las cuales no son las cifras “oficiales” del Padrón Continuo sino estimaciones derivadas de la actualización de datos censales. En consecuencia, se tienen dos poblaciones oficiales, una para el reparto de fondos en el contexto nacional y otra para el reparto supranacional de la UE.

También muchos de los indicadores sociales se calculan en referencia a datos poblacionales. En el cuadro 7 se exponen algunos indicadores sanitarios a modo de ejemplo. Como es de esperar, pasar de las cifras censales a las padronales mejora

sustancialmente la salud de la población canaria y empeora los ratios de las dotaciones en personal e infraestructuras.

Cuadro 7: Impacto de la desviación Padrón-Censo en indicadores socio-sanitarios y educativos seleccionados en Canarias		
	Base Censo	Base Padrón
Médicos de atención primaria del Servicio Canario de Salud por diez mil habitantes (año 2001)	7,4	6,8
Camas hospitalarias por diez mil habitantes (año 2001)	50,1	46,1
Enfermos dados de alta en centros hospitalarios por mil habitantes (año 2001)	96,99	89,14
Enfermos dados de alta en centros hospitalarios (tasa 25 a 34 años por mil habitantes de esta edad, año 2001)	89,02	80,21
Estancias causadas en centros hospitalarios (tasa 25 a 34 años por mil habitantes de esta edad, año 2001)	522,03	470,39
Fuente: INE. ISTAC.		

5. Conclusiones

Las diferencias sustanciales entre la población censada y la empadronada en Canarias, más del 8% a finales del año 2001, vierten razonables dudas sobre la calidad de los datos padronales para estudios demográficos y la elaboración de indicadores socioeconómicos que exijan el uso de información poblacional. Es de esperar que la futura gestión del Padrón Continuo logre disminuir estas diferencias, con el fin de volver a ajustar las cuentas demográficas a la lógica ineludible de la ecuación básica de la población. Como comenta Izquierdo Escribano (1990, 16), “la fiabilidad y la validez de las estadísticas es al tiempo una pelea científica y política.”

Bibliografía

- Izquierdo Escribano, A. 1990. Prólogo. En *Elementos de demografía*, Tapinos, G. Espasa, Madrid.
- Jurado, A. 2004. Diferencias entre Censo de Población y Padrón Municipal, *Revista de Estadística Española*, marzo 2004.