

Las posibilidades de los registros frente a las limitaciones de la EPA

Rafael Frutos

Agencia Estatal de Administración Tributaria y Universidad de Alcalá

Begoña Sanz

Instituto de Estudios Fiscales

Recientemente se revisaron las cifras publicadas por la EPA para el período 1996-2004. Esta corrección ha obligado a reconsiderar los análisis del mercado de trabajo que se habían realizado en los últimos años y, lo que resulta más preocupante, ha puesto de manifiesto que las medidas de política económica que se pusieron en marcha en ese período se decidieron con una información que se ha demostrado finalmente incorrecta. En definitiva, esta revisión, por otra parte ineludible, ha comprometido la confianza que se tenía en que la información que proporciona la EPA sea útil para el que debe ser el principal objetivo de cualquier estadística: conocer adecuadamente la realidad para poder intervenir sobre ella.

No es la primera vez que esto sucede; ya en 2002 hubo una revisión similar que, por lo visto ahora, no logró solucionar los problemas. El paso del tiempo parece mostrar que la EPA se enfrenta a algunas limitaciones que no es capaz de superar. Algunas de estas limitaciones surgen del propio planteamiento de la encuesta (el diseño de la muestra, las proyecciones de población, la reponderación a posteriori,...) y quizás puedan ser mejoradas. Pero otras, como la necesidad creciente de información más detallada con un alto grado de fiabilidad, queda fuera de las posibilidades de la EPA y, por ello, urge buscar alternativas.

Los registros que posee la Administración para sus labores de gestión constituyen la mejor de estas alternativas. Estos registros tienen información rica y fiable sobre los aspectos más importantes sobre los que nos informa la EPA. Una cuidada combinación de estos registros, particularmente los tributarios y los de la Seguridad Social, nos daría una información que, complementada en otros aspectos por la EPA, permitiría más y mejores análisis del mercado de trabajo.

Las estadísticas basadas en registros: qué son

La idea básica de las estadísticas basadas en registros consiste en utilizar la información que recopila la Administración de sus ciudadanos para ejercer sus tareas de gestión. En estas estadísticas la fuente de información son directamente los registros administrativos, en lugar de las respuestas a un cues-

tionario como sucede en las estadísticas basadas en entrevistas personales.

La utilización de los registros para la elaboración de estadísticas no es, ni mucho menos, una novedad. De hecho muchas de las estadísticas con más antigüedad tienen un origen en la explotación de registros oficiales. Un ejemplo de ello son las tradicionales estadísticas de comercio exterior.

“ La idea básica de las estadísticas basadas en registros consiste en utilizar la información que recopila la Administración de sus ciudadanos ”

Lo realmente novedoso es articular el sistema estadístico alrededor de la información de origen registral. Ésta es la opción que tomaron los países nórdicos hace décadas y que se fue consolidando en los años noventa. A esta experiencia se han ido sumando otras muchas en diversos países, incluso en los que cuentan con una fuerte descentralización de las fuentes de información, aunque nunca con el enfoque de sistema completo con el que se da en los países nórdicos.

En España una de las experiencias más desarrollada en el uso de registros la ofrece el Directorio Central de Empresas (DIRCE) del INE que combina los ficheros de empresas que le proporcionan la Seguridad Social y la Agencia Tributaria y, con ellos, crea un censo que se va enriqueciendo con la aportación de otras fuentes, entre ellas las propias encuestas del INE.

En el ámbito de las personas, sin embargo, no se ha impulsado algo parecido. Se cuenta con el Padrón Continuo, que sería la base idónea para elaborar una estadística de personas, pero no se ha formulado ninguna línea de trabajo similar a la que representa el DIRCE para las empresas.

Algunos equívocos

El uso de los registros con objetivos estadísticos está rodeado de ciertos equívocos que conviene aclarar.

Una visión simplista de la utilización de los registros consiste en pensar que es posible una explotación inmediata de los mismos. Lamentablemente no es así. Los registros que mantiene la Administración no están pensados para su explotación estadística, sino para la gestión. La información de estos registros precisa una preparación siguiendo los pasos propios de la elaboración de cualquier operación estadística: establecimiento de un marco, definición de conceptos, depuración, etc.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que cada registro administrativo tiene como objetivo la gestión de un aspecto en particular. Así, por ejemplo, la Seguridad Social acumula la información que le es útil para gestionar las cotizaciones y las pensiones, y la Agencia Tributaria está interesada en aquella información que le permite vigilar el cumplimiento de las obligaciones tributarias. Ninguno de estos registros es por sí solo una fuente exhaustiva para el análisis del mercado de trabajo. Sin embargo, sí ofrecen información complementaria que, combinada entre sí y con otros registros, permiten disponer de un gran volumen de información que, con toda seguridad, mejora lo que se puede lograr con cualquier encuesta. Sólo con la combinación de diversos registros se maximiza el potencial de los mismos.

Otra crítica habitual a la utilización de registros es que los cambios legislativos o en la gestión distorsionan la interpretación de los resultados (así justifica el INE la necesidad de la EPA frente a los registros en su resumen metodológico). Sin embargo, éste es un problema al que se enfrenta cualquier estadística. Cualquier cambio de este tipo no es más que una modificación en la definición del objeto investigado. Pero estos cambios son normales en cualquier encuesta. ¿Cuántas veces se ha cambiado la definición de paro en la EPA? ¿No es este cambio semejante a los que provoca una modificación normativa? En las encuestas no siempre influyen los cambios legislativos, pero ya se encarga Eurostat de garantizarnos alguna que otra ruptura metodológica.

Las ventajas de las estadísticas registrales frente a las limitaciones de la EPA

Las ventajas de la utilización de los registros administrativos son numerosas, pero aquí interesan cuatro en particular: la reducción de costes, la posibilidad de ofrecer información muy detallada con un alto grado de fiabilidad, la mejora en el diseño de las encuestas y la ampliación de la capacidad de análisis.

La primera virtud de los registros es la disminución de los costes, tanto para el organismo encargado de la elaboración de la estadística como para las empresas o ciudadanos que deben responder a las encuestas. La razón es que se simplifica la fase de recogida de información: no se necesitan tra-

bajos de campo sino simplemente la gestión de los ficheros donde está depositada la información. Esta forma de obtener la información tiene efectos beneficiosos sobre la calidad de la misma, además de permitir el acceso a un volumen de información impensable para una encuesta tradicional. Como ejemplo de esto último se puede comparar cuál sería el coste de reconstruir las vidas laborales de los trabajadores o de los pensionistas a través de una investigación muestral y cuál mediante la explotación de los registros de la Seguridad Social¹.

La segunda ventaja que conviene destacar es que las estadísticas registrales permiten analizar pequeñas áreas geográficas o colectivos específicos con un alto grado de fiabilidad. Esta característica es importante porque la progresiva descentralización de la gestión pública hacia las entidades autonómicas y locales ha ido generando nuevas necesidades de información. Cada vez se necesitan cifras más detalladas, ya sea a nivel territorial o por colectivos, con un grado de fiabilidad suficiente como para poder tomar decisiones. La EPA no es capaz de responder a esta demanda fundamentalmente por dos razones, una que tiene que ver con la forma en que está planteada y otra que es general a toda investigación muestral.

La primera razón está relacionada con los problemas que generan las proyecciones de población que son la base de la EPA. Estas proyecciones determinan cuál es el peso de cada entrevistado en el resultado final. Si las proyecciones fallan, las estimaciones serán erróneas. Precisamente la actualización de las proyecciones de población ha sido una de las causas por las que se revisó la EPA en 2002 y 2005.

¿Puede volver a suceder? Sí, es probable. Basta recordar que la revisión de 2002 ya se hizo para incluir nuevas proyecciones que han sido revisadas de nuevo en 2005. El motivo es que las proyecciones se necesitan con bastante antelación. En la actualidad las proyecciones de población disponibles se han realizado con información cerrada hasta 2003 y previsiones de ahí en adelante (ver a este respecto la metodología publicada por el INE). En contextos de población estable estas previsiones pueden no desviarse mucho de la realidad, pero en situaciones dinámicas como las que se han vivido en los últimos años y se espera que sean los próximos, la discrepancia puede ser grande. Lógicamente estos problemas se agudizan en cuanto se desciende a un nivel inferior al nacional².

La segunda razón es común a toda investigación muestral. En la EPA, como en cualquier otra encuesta, según se avanza en la desagregación los errores de muestreo van aumentando y disminuyendo la confianza que se puede depositar

¹ Véase a este respecto el artículo de Carmen Marcos y Almudena Durán en este mismo número.

² Todo ello sin entrar en la cuantificación del nivel de la población que en la EPA es alrededor de un millón de personas inferior a la cifra oficial de población. La problemática de las cifras de población en España daría para otro número de esta revista.

en la estimación puntual. Es imposible reducir el error de muestreo sin incurrir en unos costes muy elevados e, incluso aunque se asuma ese coste, las ganancias derivadas de un mayor tamaño de la muestra están acotadas.

La tercera ventaja que aportan los registros es la mejora que se produce en el diseño y la elaboración de las encuestas. Estas mejoras se consiguen a través de varias vías. La primera y más importante procede de un mejor conocimiento de la población que se desea muestrear. Los efectos que tuvo la creación del DIRCE pueden ser una buena referencia.

“ Las estadísticas registrales permiten analizar pequeñas áreas geográficas o colectivos específicos con un alto grado de fiabilidad ”

Por el contrario la experiencia de la EPA es desalentadora. El diseño de la muestra no ha cambiado prácticamente desde 1964, a pesar de disponer en la actualidad de un nivel de información sobre la población infinitamente superior al que se disponía hace 40 años. Todas las novedades que se destacan en las diferentes revisiones de la EPA se refieren fundamentalmente a la forma de recogida, pero no al diseño básico de la encuesta. No se aprovecha toda la información del Padrón Continuo y de los diferentes registros (por ejemplo los tributarios) para hacer cambios en la forma de clasificar las secciones censales o, incluso, para dar el salto, si se considerara conveniente, hacia una estadística dirigida a personas y no a los hogares.

Los problemas que acumula la EPA se concretan en la necesidad de reponderar los resultados que se obtienen de las entrevistas. Los factores de reponderación, que se introdujeron en la revisión de 2002, se utilizan para adecuar la pirámide de población por sexo y edad de cada comunidad autónoma resultante de la encuesta a la pirámide que debería salir de acuerdo a las proyecciones de población hechas a priori. Esa reponderación es necesaria porque las características sociodemográficas que se obtienen de las entrevistas no reproducen la que se supone que existe en la población, lo que indica que los hogares entrevistados no garantizan una buena aproximación a los datos de la población. Los factores de reponderación sirven, en última instancia, para enmascarar las deficiencias de la propia encuesta.

Otra vía en la que los registros mejoran la calidad de las encuestas es incorporando toda aquella información que se puede obtener en los registros. Es inútil preguntar algunos

aspectos que se sabe que van a ser deficientemente cumplimentados. No tiene mucho sentido preguntar, por ejemplo, sobre la rama de actividad o el tamaño de la empresa en la que se trabaja, sobre todo cuando en muchos casos la persona que responde no es siquiera el interesado. Sin embargo, esa información está disponible en los registros. Lo mismo sucede cuando en encuestas a hogares se pregunta por el salario. Puede tener un cierto interés para el contraste de información, pero se debe dar prioridad a la información obtenida en los registros.

En este mismo sentido convendría pensar en qué medida es necesaria una encuesta trimestral. Es cierto que hace años la EPA era casi el único instrumento coyuntural para el análisis del mercado de trabajo, pero ahora ya no es así. Es más, en la actualidad los analistas de la coyuntura confían más en otros indicadores que en la EPA. ¿Por qué no reservar la EPA para un análisis anual tal como se concibe en otros países? De paso podría destinarse parte de su elevado presupuesto (13,5 millones de euros) a mejorar la base informativa de las personas utilizando los registros existentes.

“ Los problemas que acumula la EPA se concretan en la necesidad de reponderar los resultados que se obtienen de las entrevistas ”

Por último, la cuarta ventaja a destacar de la información de base administrativa es la posibilidad de abordar nuevos campos de análisis que en la actualidad son imposibles de llevar a cabo. Ejemplos de estos nuevos análisis pueden ser las investigaciones que ligan las características de los asalariados con las condiciones económicas y financieras de sus empleadores, la elaboración de las estimaciones agregadas a partir de las observaciones micro o la evaluación de políticas activas en el mercado de trabajo a través de microdatos.

Un planteamiento de futuro

Obviamente implementar un sistema estadístico alrededor de los registros administrativos no es fácil. Ni gratis. Hay que salvar numerosos obstáculos, desde legales hasta de simple recelo por parte de las unidades que gestionan los registros. Se debe plantear como una estrategia global, que exige cambios en la concepción del propio sistema estadístico, y a largo plazo. Pero los resultados, sin duda, merecen la pena. Los países nórdicos son un buen ejemplo.