

# El desafío de la medida de la población de cada momento: las Estimaciones de la Población Actual

Ignacio Duque

Subdirector General Estadísticas de Población e Inmigración (INE)

Durante los últimos años la preocupación sobre las cifras de población de España ha estado presente y ha sido constante tanto en los medios de comunicación<sup>1</sup> como entre los especialistas en demografía o ciencias sociales, sin olvidar que la mayoría de los aspectos han venido planteados desde los usuarios o productores de la estadística económica. Después de 1950 y durante décadas la preocupación central de las oficinas de estadística se volcó en el campo de las estadísticas económicas, o más precisamente, de los flujos de producción y los precios de los productos. Incluso dentro del ámbito demográfico las preocupaciones fundamentales han estado centradas en la medición de los acontecimientos relacionados con las estadísticas vitales: el descenso de la fecundidad, la prolongación de la esperanza de vida, o sus diversos correlatos, entre la explosión demográfica y el envejecimiento de las poblaciones.

**N**o quiere decir que de forma puntual estos problemas no emergieran en el debate público o profesional. Normalmente lo hacían en todos los países con la ocasión de un nuevo Censo de Población, pero también se presentaban en aquellos momentos o lugares donde los flujos migratorios eran una parte determinante. Sin embargo, la falta de cobertura, los problemas de comparabilidad o la simple inexistencia de estadísticas migratorias hacían que al poco estos debates decayeran.

A partir sobre todo de 1999, y con la instalación de España como importante destino inmigratorio, el debate sobre las cifras de población se ha convertido en permanente, casi un componente estructural. Es un aspecto positivo, ya que la preocupación por la calidad o la tensión por la mejora es esencial dentro de la producción de información estadística. Sin embargo, es importante intentar aportar algunas reflexiones a dicho debate que permitan a los usuarios comprender tanto las características y limitaciones de la situación española, como apreciar los aspectos sólidos de nuestra producción estadística, sin perjuicio de estimular la discusión sobre su mejora.

La mayoría de los interrogantes sobre nuestras cifras demográficas son comunes a otros momentos históricos o contextos geográficos: ¿permiten las fuentes estadísticas una adecuada cobertura de los efectivos y flujos demográficos?, ¿se registran adecuadamente los inmigrantes o extranjeros?, ¿cuáles son las implicaciones sobre la calidad de la vinculación entre las cifras del Registro de Población y el carácter administrativo y vinculado normalmente a prestación de servicios y ejercicio de derechos que suele tener la inscripción en registros administrativos? Otros aspectos se refieren más a nuestro

propio contexto institucional y estadístico, ¿cómo interpretar las diferencias que se plantean entre fuentes?, ¿cuáles son las medidas que se están tomando para incrementar la coherencia y calidad de nuestros resultados?<sup>2</sup>.

A pesar de dichos debates y de la evidencia de que las dificultades de medición del fenómeno son estructurales, hay una resistencia a escapar de lo que podríamos llamar el paradigma de que la única (veraz) estrategia en el caso de la población es el recuento. A despecho de que tal universo gnoseológico hace más de medio siglo fue olvidado en otros ámbitos de la estadística, sean las Cuentas Nacionales o la investigación a través de Encuestas por Muestreo, la sorpresa de los analistas sobre las dificultades de medir un aspecto tan “fácil” como la población (que está ahí, que no hay más que contarla, se supone) no puede interpretarse sino como la resistencia o nostalgia de un universos intelectual en el que otros aspectos más complejos requieren pericia, pero la población representa al menos un galileano punto de apoyo para levantar el mundo estadístico. Un elemental esquema puede servir de aproximación a las diferencias históricas en las preguntas que se hacen al sistema estadístico, cómo se interpretan y cuál es la estrategia de respuesta (Esquema 1).

1 Artículos rotulados como *¿cuántos somos?, o a veces ¿cuántos son?* (los inmigrantes o los extranjeros) no han sido inusuales (por solo citar textos de *El País*, véase 5 de julio de 1999 y 23 de agosto de 2006).

2 Un primer esbozo explicativo de divulgación está en los documentos sobre *¿Qué tipo de cifras de población publica el INE?* [<http://www.ine.es/daco/daco43/epoba/cifras.pdf>] y también en el documento denominado *¿Qué son las Estimaciones de Población Actual?* [[http://www.ine.es/daco/daco43/epoba/estima\\_pob.pdf](http://www.ine.es/daco/daco43/epoba/estima_pob.pdf)].

## ESQUEMA 1. INSTRUMENTOS DE MEDICIÓN DE LA POBLACIÓN RESIDENTE EN LOS SISTEMAS ESTADÍSTICOS CONTEMPORÁNEOS

Situación	Contexto	Necesidades	Instrumentos
A) Clásica (España: 1768-1778-1797 y entre 1857-1960)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Existencia de diversos registros fiscales, de policía, electorales y administrativos, inconsistentes entre sí e irregulares en el tiempo.</li> <li>Registro regular de Nacimientos, Matrimonios y Defunciones.</li> </ul>	Disponer de cifras fiables de población (al menos cada cierto tiempo).	Censos estadísticos contemporáneos
B) Evolucionada (España: 1981-2001)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Censos como operación regular consolidada.</li> <li>Desarrollo de las grandes encuestas continuas por muestreo y de la Contabilidad Nacional como eje central del sistema.</li> <li>Desarrollo e integración de registros poblacionales (que no se aprovechan integradamente).</li> </ul>	Disponer de cifras de población para la actualidad y el futuro cercano (de forma regular)	Censos clásicos complementados con trabajos de estimaciones intercensales y proyecciones
C) Basada en registros (España en una situación mixta: 2002 en adelante)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Enorme incremento de las demandas de información demográfica para todo tipo de propósitos.</li> <li>Desarrollo de numerosos registros administrativos que son potenciales fuentes.</li> <li>Debate sobre la congruencia de los sistemas y con relación a los Censos.</li> </ul>	Disponer de cifras de población para la actualidad y el futuro cercano con gran detalle temático y territorial	Registros de Población complementados con proyecciones y estimaciones temporales

Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

Nuestro sistema demográfico ha iniciado en 1996 el arranque de un Registro de Población con los primeros rasgos de centralización y continuidad en el tiempo, pero lógicamente se trata de un camino que ha de recorrerse y que para ningún país ha sido rápido ni lineal. Este es un hecho esencial y pocos países del tamaño geográfico y poblacional de España han realizado esfuerzos de similar calado al acometido desde entonces. No ha de olvidarse que los ejemplos nórdicos que hoy son referencia iniciaron su andadura derivando los Registros de Población a partir de los Censos de 1960, lo que no quiere decir que el paso del tiempo sin esfuerzos adecuados consiga alcanzar la meta.

En nuestro caso es la oficina de estadística (el INE) la que pilota el proceso de centralización y esto se hace a partir de los padrones, un antiquísimo registro padronal de gestión municipal (en la mayoría de los países los registros están localizados en el Ministerio del Interior o la correspondiente Administración Tributaria). Adicionalmente no se ha producido de momento una integración de otros registros centrales de personas total o parcialmente universales (Registro del DNI, de Contribuyentes y Registro Civil, aunque en este caso está garantizada una antigua relación de intercambios de información).

El Padrón de Habitantes es el motor de información de nuestras estadísticas demográficas, sobre todo referido a las migraciones y es la base sobre la que se está construyendo un sistema más basado en registros, pero que todavía no puede suministrar de forma regular todas las informaciones del sistema, básicamente por razones de puntualidad, ya que la generación de cifras padronales tiene una regulación administrativa e implica entre once y doce meses desde la fecha de referencia. Adicionalmente el registro está experimentando una gran mejora y tiene en marcha proyectos para una mayor integración de las informaciones y una mayor congruencia entre anotaciones registrales y movimientos demográficos (el más llamativo e importante ha sido el denominado proceso de caducidad de los extranjeros no comunitarios sin permiso de residencia permanente). En todo caso ha de tenerse en cuenta que las cifras padronales son básicamente recuentos de un registro administrativo y por lo tanto pueden verse afectadas

por cambios en la legislación o las prácticas administrativas, que no siempre se corresponden con fenómenos demográficos en sentido estricto.

Por todo ello, el INE mantiene la elaboración de unas cifras estadísticas de población con la mejor información disponible en cada momento (para las migraciones esencialmente el Padrón), pero cuya metodología no está forzosamente constreñida por la gestión del registro y puede adoptar cualquier decisión que permita mejorar los resultados finales. Es por lo tanto una estadística de síntesis o de segundo nivel, que intenta integrar un conjunto de informaciones y fuentes y que está forzada a presentar un panorama coherente de informaciones, aunque las fuentes no lo sean en origen, algunas no cubran de forma completa algún fenómeno (por ejemplo las emigraciones al extranjero de extranjeros) y hacerlo además de modo que la evolución temporal reproduzca la evolución de los fenómenos, independientemente de los cambios en la regulación administrativa de los registros u otras oscilaciones debidas a la naturaleza de las fuentes.

Pero junto a la estrategia metodológica está la práctica: ¿cómo se hacen?, ¿qué fuentes se utilizan?, ¿cómo se abordan las dificultades para captar los fenómenos que tardan en registrarse o que simplemente escapan al registro. Esta operación estadística ha mantenido un constante proceso de adaptación a las necesidades del momento y las posibilidades de aprovechamiento de nuestra información estadística. En la actualidad se ofrece información muy rica<sup>3</sup>, detallada y consistente, pues se publica trimestralmente unos días antes de la salida de la Encuesta de Población Activa (que usa estos mismos resultados como referentes poblacionales): población por sexo y ámbito territorial y edad o generación y fecha de referencia (a partir de 2009 mensual).

El recorrido metodológico de las Estimaciones Metodológicas ha intentado incorporar aquellas mejoras que eran posibles en cada momento con los trabajos de análisis y aprendizaje desarrollados. Los esquemas 2 y 3 pueden permitir una visión pa-

3 <http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=%2Ft20%2Fp259&file=inebase&L=>

**ESQUEMA 2. EVOLUCIÓN METODOLÓGICA GENERAL Y DIFUSIÓN DE LAS ESTIMACIONES DE POBLACIÓN ACTUAL (EPOBA)**

Año	Trimestre	Cobertura de los datos	Pertinencia de las variables a modelizar	Exhaustividad de flujos	Base empírica	Resultado a mitad de trimestre y mes	Difusión datos
2004	I	Recuento directo de la base de datos	Se modelizan los saldos	La nacionalidad como un colectivo estanco	Se usan datos de un mes por trimestre	Interpolación aritmética	Interna
	II						
	III						
	IV						
2005	I	Estimación de datos recientes que se registran con retraso	Estimación diferenciada de los flujos de inmigración y emigración	Estimación de los adquisiciones de nacionalidad española	Utilización de datos de dos de los meses del trimestre	Mensual acumulativa	Trimestral
	II						
	III						
	IV						
2006	I	Estimación de datos recientes que se registran con retraso	Estimación diferenciada de los flujos de inmigración y emigración	Estimación de los adquisiciones de nacionalidad española	Utilización de datos de dos de los meses del trimestre	Mensual acumulativa	Trimestral
	II						
	III						
	IV						
2007	I	Estimación de datos recientes que se registran con retraso	Estimación diferenciada de los flujos de inmigración y emigración	Estimación de los adquisiciones de nacionalidad española	Utilización de datos de dos de los meses del trimestre	Mensual acumulativa	Trimestral
	II						
	III						
	IV						
2008	I	Estimación de datos recientes que se registran con retraso	Estimación diferenciada de los flujos de inmigración y emigración	Estimación de los adquisiciones de nacionalidad española	Utilización de datos de dos de los meses del trimestre	Mensual acumulativa	Trimestral
	II						
	III						
	IV						
2009	I	Estimación de datos recientes que se registran con retraso	Estimación diferenciada de los flujos de inmigración y emigración	Estimación de los adquisiciones de nacionalidad española	Utilización de datos de dos de los meses del trimestre	Mensual acumulativa	Trimestral
	II						
	III						
	IV						

Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

norámica de dicha evolución, sin perjuicio de que para una visión más detallada ha de acudirse a la Metodología publicada<sup>4</sup>.

Adicionalmente se difunden informaciones de flujos incorporados a las estimaciones<sup>5</sup> y que aporta la primera estimación de los flujos migratorios de entrada y salida por meses hasta el momento corriente, informaciones que han sido muy apreciadas por los analistas de las instancias económicas del Gobierno o del Banco de España, de los estudiosos o de los Organismos Internacionales.

Sin duda la mejora de la estimación de las inmigraciones todavía ha de continuar, pero el gran desafío del momento es mejorar la captación del fenómeno para el que incluso los más avanzados sistemas estadísticos tienen formidables dificultades: las emigraciones exteriores. No obstante alguna de las posibles evaluaciones permite dar pistas de la solidez del conjunto, como se puede observar en el gráfico adjunto al comparar los extranjeros estimados derivadamente en ePOBa para la calibración de la EPA y la muestra efectivamente recogida de dicha población.

En este contexto, los esfuerzos del INE se dirigen tanto a la mejora del registro padronal de base (el corazón del sistema)

como a fortalecer el análisis de los fenómenos de migración internacional, retorno, migraciones circulares o referidas a determinados subcolectivos. Se está dedicando mucha atención a la explotación de nuevas fuentes (flujos de autorizaciones de residencia, trabajo o estudio, visados, etc.) al diseño de nuevas estrategias metodológicas para su medición indirecta (a partir de la EPA, Muestra de Vidas Laborales u otras fuentes) o la inserción de nuestros trabajos en los esfuerzos de Eurostat<sup>6</sup> o con los países que son origen y destino de nuestros principales flujos internacionales (Marruecos, Rumanía, Perú o Colombia entre otros). Todo ello sin descuidar el seguimiento de la cobertura y calidad de las informaciones sobre migraciones usadas en nuestro sistema de estimaciones (Encuesta Piloto de Población Residente en España, IOE n° 30267). Sin duda la determinación de las cifras de población en el horizonte del próximo Censo de 2011 será el momento en que los esfuerzos acumulados deberán dar un salto cualitativo en el sistema de producción de cifras y en la congruencia de fuentes.

4 Para un mayor detalle puede consultarse: <http://www.ine.es/metodologia/t20/t2030259.pdf>

5 En el apartado de "Evolución demográfica actual estimada" <http://www.ine.es/daco/daco43/epoba/evodemoest.xls>

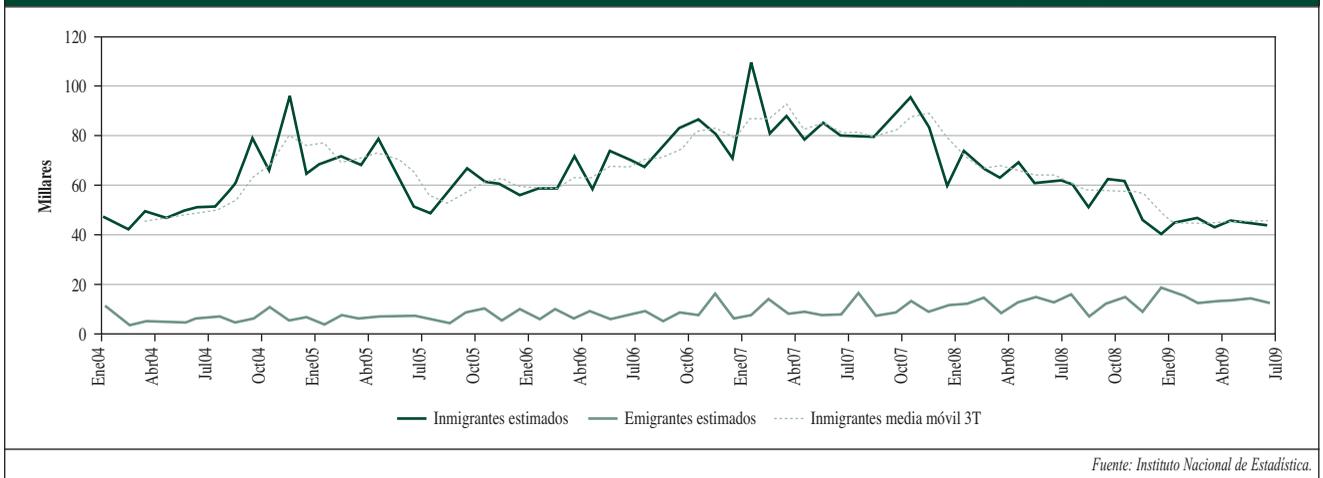
6 El INE se ha incorporado a los proyectos ILMAS (Implementation of Legislation on Migration and Asylum Statistics) y MIMOSA (Methodological Assistance in the Application of Statistical Estimation Techniques to Migration Data), dentro de los esfuerzos desplegados para la mejora de la información estadística a partir del REGLAMENTO (CE) No 862/2007, de 11 de julio de 2007, sobre las estadísticas comunitarias en el ámbito de la migración y la protección internacional

**ESQUEMA 3. EVOLUCIÓN METODOLÓGICA DE LAS MIGRACIONES EN LAS ESTIMACIONES DE POBLACIÓN ACTUAL (EPOBa)**

Año	Trimestre	Emigraciones exteriores	Migraciones interiores
2006	I	Registradas	A partir de EVR última disponible
	II		
	III		
	IV		
2007	I	+ No registradas de ENCSPRP	A partir de base base padronal y estimación de lo retrasado
	II		
	III	Estimación total a partir de entradas	
	IV		
2008	I	Estimación por subcolectivos	
	II		
	III		
	IV		
2009	I	Estimación por subcolectivos	
	II		
	III		
	IV		

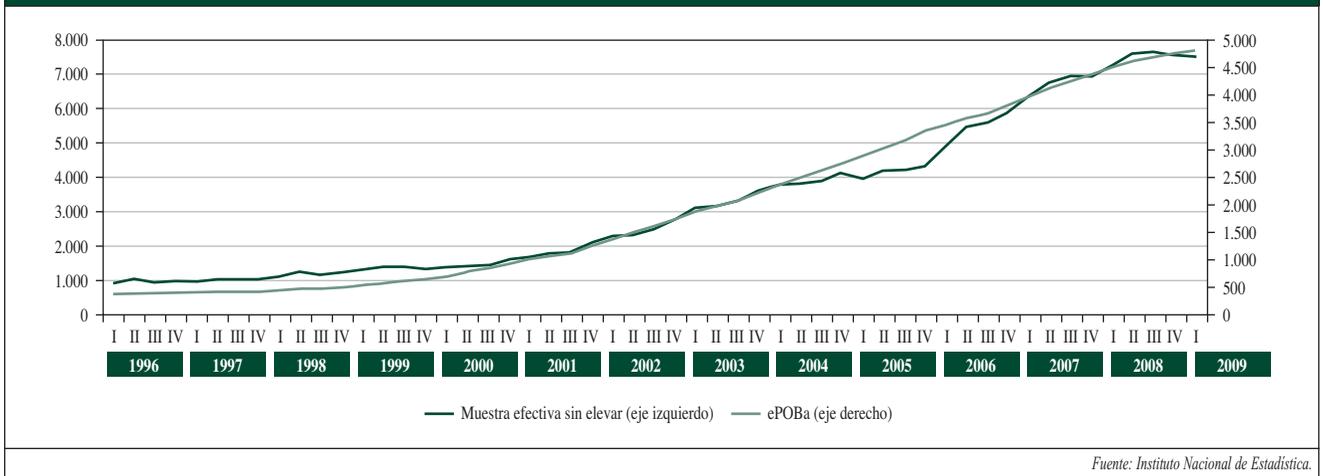
Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

**GRÁFICO 1. MIGRACIONES EXTERIORES MENSUALES ESTIMADAS (ePOBa)**



Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

**GRÁFICO 2. POBLACIÓN EXTRANJERA. DATOS MUESTRALES EPA Y ePOBa (1996-2009)**



Fuente: Instituto Nacional de Estadística.