



# El coronavirus y la potencial suspensión de las estadísticas nacionales

## Reorganizar los sistemas nacionales de estadística en el contexto de la COVID-19

### INTRODUCCIÓN

Las repercusiones de la pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19) van más allá de la crisis sanitaria: numerosos países han limitado los desplazamientos de personas y de la mayoría de bienes para detener la propagación de la pandemia. Las cuarentenas adoptadas por gobiernos causarán, inevitablemente, una contracción de los resultados económicos con consecuencias considerables para el empleo y la vida cotidiana de los ciudadanos. En los sectores agrícola y alimentario, pasar a introducir medidas proteccionistas —aranceles y prohibición de las exportaciones— podría generar problemas en tan solo cuestión de semanas, por lo que es necesario contar con políticas que permitan a la población activa seguir haciendo su trabajo<sup>1</sup>.

En el contexto de esta situación en rápida evolución, los servicios nacionales de estadística siguen tratando de proporcionar a los encargados de la formulación de políticas, las economías y las sociedades de sus países la información que necesitan. En muchos países, en la segunda quincena de marzo de 2020 se establecieron planes de mitigación y decisiones relativas a programas considerados determinantes para el funcionamiento de los gobiernos<sup>2</sup>. No obstante, a medida que la situación continúa deteriorándose en los países de ingresos bajos, existe el riesgo de que provoque un “apagón” parcial o total de los sistemas nacionales de estadísticas, dejando a los países y sus comunidades internacionales desprovistos de los datos necesarios para la formulación de políticas y el seguimiento de las agendas nacionales e internacionales en materia de desarrollo.

### ¿QUÉ ESTÁ OCURRIENDO?

En base a la información recopilada sobre aproximadamente 30 países (mediante contactos directos con los servicios de estadística nacionales, el examen de sitios web de estadísticas oficiales y el sitio web de la División de Estadística de las Naciones Unidas), se ha constatado un desequilibrio considerable entre países de ingresos bajos y países desarrollados. A finales de marzo de 2020, numerosos países en desarrollo —que por el momento se habían visto menos afectados por la crisis— no habían establecido medidas específicas o todavía no las habían anunciado en sus canales habituales de comunicación. Una evaluación rápida<sup>3</sup> de los sitios web de la mayoría de países subsaharianos o del sur y sudeste asiático confirma que todavía no se

<sup>1</sup> Entrevista en *The Guardian* al Economista Jefe de la FAO del 26 de marzo de 2020 (en inglés): <https://www.theguardian.com/global-development/2020/mar/26/coronavirus-measures-could-cause-global-food-shortage-un-warns>.

<sup>2</sup> Statistics Canada.

<sup>3</sup> Estudio realizado en sitios web de oficinas nacionales de estadística (30 países en África y 15 países en Asia).

han creado o difundido planes de contingencia. Aunque el virus esté afectando mucho menos a los países en desarrollo que a los países desarrollados, la situación está en constante evolución y exige una planificación adecuada y la elaboración de planes de contingencia. En casi todos los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) se observa la situación contraria: se han proporcionado a los usuarios planes de contingencia y nuevos calendarios de publicación de datos.

Como regla general, hay un amplio reconocimiento de que se trata de retos inmensos. Todos los servicios nacionales de estadística que informan sobre la cuestión mencionan que los desafíos a los que se enfrentan los encuestados son ingentes y que la “prioridad para todos en este momento es proteger la seguridad y salud”<sup>4</sup>. La principal decisión adoptada en prácticamente todos los países ha sido poner fin a las entrevistas cara a cara para preservar la salud de encuestadores y encuestados<sup>5</sup>. En Camboya, el Ecuador<sup>6</sup>, Italia<sup>7</sup> y México<sup>8</sup>, por ejemplo, se han suspendido las entrevistas cara a cara por el riesgo que conllevan. Interrumpir las entrevistas cara a cara “tradicionales” afecta a encuestas importantes tales como las encuestas del mercado laboral, la encuesta de precios al consumidor, las encuestas de confianza de los consumidores y las encuestas agropecuarias. Los efectos tienen un alcance tan amplio que han afectado a la planificación y el levantamiento de los censos de población y agropecuarios. En México se ha pospuesto la fase de verificación de los datos del censo de población. En Filipinas también se han postergado las actividades relativas al censo de población<sup>9</sup> y en Costa Rica, el censo agropecuario y de actividades forestales se ha aplazado a más adelante en el año<sup>10</sup>.

Al mismo tiempo, numerosos países insisten en que, a pesar de las dificultades a las que se están enfrentando actualmente los encuestados, rellenar cuestionarios contribuiría a entender las repercusiones de la COVID-19 en la economía y la sociedad<sup>11</sup>, y ayudaría a los gobiernos y comunidades a tomar decisiones fundamentadas con respecto a la respuesta de los países frente a la pandemia<sup>12</sup>. En Finlandia en el mes de abril ya se habían incluido en las recopilaciones de datos para entrevistas de la Oficina de Estadística del país algunas preguntas de evaluación de los efectos que está teniendo la epidemia del coronavirus en la sociedad, cuyos resultados se publicarán a mediados de abril de 2020<sup>13</sup>.

Además, muchos consideran que esta situación seguramente incidirá en la calidad y puntualidad de los datos proporcionados: los cambios que está sufriendo nuestro trabajo podrían afectar a la calidad de algunas de nuestras estadísticas, por ejemplo, al reducir su exactitud, o podrían implicar que dispongamos de menos información detallada con menor

---

<sup>4</sup> Oficina Central de Estadísticas de Irlanda.

<sup>5</sup> En Camboya, por ejemplo, los agricultores se negaron a hablar con los encuestadores durante el período de cuarentena.

<sup>6</sup> Instituto Nacional de Estadística y Censos. [en línea]. Quito. [Consultado el 6 de abril de 2020]

<https://twitter.com/ecuadorencifras?lang=es>.

Instituto Nacional de Estadística de Italia. [en línea]. Roma. [Consultado el 6 de abril de 2020] (en inglés)

<https://www.istat.it/en/archivio/240812>.

<sup>8</sup> <https://www.jornada.com.mx/ultimas/economia/2020/03/31/inegi-cancela-todas-las-encuestas-presenciales-9229.html>.

[Consultado el 6 de abril de 2020].

<sup>9</sup> Autoridad de Estadística de Filipinas. [en línea]. Ciudad Quezón. [Consultado el 6 de abril de 2020] (en inglés)

<https://psa.gov.ph/content/advisory-0>.

<sup>10</sup> Instituto Nacional de Estadísticas. [en línea]. Santiago. [Consultado el 6 de abril de 2020]

<https://www.ine.cl/prensa/2020/03/19/instituto-nacional-de-estadisticas-adopta-medidas-de-resguardo-ante-coronavirus>.

<sup>11</sup> *South Africa Statistics*.

<sup>12</sup> Oficina de Estadística de Australia.

<sup>13</sup> *Statistics Finland*.

cantidad de desgloses a nivel local y regional, por ejemplo. En algunos casos, la producción de algunas series de datos tendrá que interrumpirse<sup>14</sup>.

### RESPUESTA DE LOS SERVICIOS NACIONALES DE ESTADÍSTICA DE LOS PAÍSES

Conscientes del papel fundamental que desempeñan las estadísticas oficiales a la hora de medir la evolución de la economía y la sociedad, más aún durante esta situación de emergencia, las oficinas de los servicios nacionales de estadística están adoptando medidas para garantizar la continuidad y calidad de la producción de estadísticas. Las medidas adoptadas dependen de las disposiciones estadísticas actuales en materia de recolección de datos, así como de sus capacidades institucionales, financieras, tecnológicas y digitales para innovar y adaptarse a los retos que plantean estas difíciles circunstancias. Las medidas adoptadas en los países se pueden dividir, a grandes rasgos, en cinco categorías principales, a saber<sup>15</sup>:

#### • Las operaciones estadísticas se mantienen

Este suele ser el caso en las economías desarrolladas, en especial en lo que respecta a los países del norte de Europa, donde la mayoría de las operaciones estadísticas se basan en registros. Por ejemplo, en Lituania, el censo de población previsto debe realizarse el 1 de enero de 2021 en base a la información presente en los registros y no contempla trabajo de campo<sup>16</sup>. En Bulgaria, todas las encuestas sobre productos agrícolas elaborados (por ejemplo, las encuestas mensuales sobre leche, productos lácteos o carne) ya se realizan por vía telefónica y no se verán afectadas<sup>17</sup>. En Irlanda, las encuestas de empresas se llevarán a cabo en la medida de lo posible para proporcionar estadísticas que muestren la evolución de la situación a partir de marzo de 2020<sup>18</sup>.

En el caso concreto de los datos administrativos y sistemas de presentación de informes, según una nota estadística<sup>19</sup> reciente de la CESPAP, las repercusiones de la COVID-19 en la producción de datos administrativos deberían ser relativamente limitadas. Sin embargo, es más probable que haya una notificación deficiente o errores de clasificación cuando se imponen restricciones tanto a los servicios gubernamentales como a la movilidad de las personas. En lo que respecta a las estadísticas agropecuarias en los países en desarrollo y, en especial, a algunos subsectores como la ganadería —que depende en gran medida de los datos administrativos— la repercusión dependerá de las medidas de cuarentena que se impongan a nivel nacional en las zonas rurales.

#### • Las operaciones estadísticas se mantienen, pero requieren instrumentos alternativos de recopilación de datos

En los casos en que, en general, ya no es posible realizar entrevistas cara a cara o recabar datos en mercados o comercios, los países están proponiendo recurrir a enfoques alternativos de recopilación de datos: teléfono, aplicaciones en Internet o uso de los macrodatos (mediante el *webscraping* o rastreo de Internet para extraer información, o las imágenes de satélite).

<sup>14</sup> Oficina Nacional de Estadística del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.

<sup>15</sup> Es posible que los países combinen diferentes medidas, abarcando así varias categorías al mismo tiempo.

<sup>16</sup> División de Estadística de las Naciones Unidas (UNSD).

<sup>17</sup> Contactos de la FAO con el Ministerio de Agricultura de Bulgaria.

<sup>18</sup> Oficina Central de Estadísticas de Irlanda.

<sup>19</sup> Nota estadística de la CESPAP, febrero de 2020 (Boletín n.º 23): “Surveys Under Lockdown; a pandemic lesson” (Encuestas en cuarentena; una enseñanza pandémica).

Realizar entrevistas por teléfono es la alternativa más importante que se propone para las encuestas por hogares. Tal es el caso de las encuestas trimestrales sobre población activa en Bélgica, Francia e Irlanda<sup>20</sup>. En Bulgaria, la lista de explotaciones agrícolas para el siguiente censo agropecuario (septiembre de 2020) se finalizará por teléfono, correo electrónico o correo ordinario en el caso del 20 % de explotaciones que aún no figura en la lista<sup>21</sup>. En el Brasil, la Encuesta por hogares de muestreo anual de 2020 (PNAD) que se utiliza, sobre todo, para medir los niveles de desempleo, se concluirá por teléfono<sup>22</sup>. Otros ejemplos son la Encuesta permanente de empleo del Perú, que se finalizó por teléfono en marzo de 2020<sup>23</sup>, y la encuesta agropecuaria trimestral de Georgia, donde también se decidió que se realizara por teléfono, impartiendo formación a los encuestadores a través de Skype y enviándoles instrucciones por escrito<sup>24</sup>.

No obstante, Francia e Irlanda ya destacan el hecho de que las encuestas realizadas por teléfono podrían repercutir en la comparabilidad con períodos anteriores, la calidad de los datos y la oportunidad de los resultados, algo que será necesario analizar minuciosamente. En los países en desarrollo hay pruebas de que las entrevistas por teléfono podrían estar funcionando bastante bien<sup>25</sup>. Sin embargo, cabe resaltar algunos obstáculos importantes en los países en desarrollo: i) es posible que el enfoque telefónico repercuta en la representatividad de los resultados, puesto que los teléfonos móviles no están tan extendidos como en los países desarrollados (en Uganda, por ejemplo, tan solo en torno al 65 % de la población tiene un teléfono); y ii) será necesario revisar, adaptar y simplificar los cuestionarios; y los encuestadores tendrán que recibir capacitación por medio de herramientas nuevas, lo cual implicará procesos dilatados y engorrosos. Asimismo, la necesidad de movilizar recursos adicionales con miras a lograr dicho objetivo generará situaciones difíciles en numerosos países que ya sufren carencias.

Para recopilar datos sobre precios<sup>26</sup> (IPC), se utilizarán soluciones basadas en Internet en Irlanda, técnicas de *webscraping* en Bélgica y datos de caja de comercios en Francia.

Otras técnicas alternativas propuestas en el ámbito de las estadísticas agropecuarias están relacionadas con el uso posible de información de teledetección: por ejemplo, el uso de imágenes de satélite para la producción de arroz en Camboya<sup>27</sup> y para las encuestas anuales de pronóstico del rendimiento del trigo y la cebada, y la Encuesta de cobertura del suelo-uso de la tierra de 2020 en Bulgaria (imágenes de satélite y ortofotos).

### • Las operaciones estadísticas deben posponerse, suspenderse o reprogramarse

Esta probablemente sea la principal forma de adaptación, en particular en el caso de grandes operaciones estadísticas tales como los censos de población y vivienda o los censos agropecuarios, pero también en el caso de numerosas encuestas agropecuarias o por hogares, en las que no se puede recurrir a llamadas telefónicas por la longitud y complejidad de los cuestionarios.

<sup>20</sup> Oficina Central de Estadísticas de Irlanda, Oficina de Estadística de Bélgica, Instituto Nacional de Estadística y Estudios Económicos de Francia.

<sup>21</sup> Contactos de la FAO con el Ministerio de Agricultura de Bulgaria.

<sup>22</sup> Contactos de la FAO con el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística.

<sup>23</sup> Instituto Nacional de Estadística e Informática del Perú.

<sup>24</sup> Contactos de la FAO con Geostat.

<sup>25</sup> Banco Mundial. Open Knowledge Repository. [en línea]. Washington (en inglés). [Consultado el 2 de abril de 2020] <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/24595>.

<sup>26</sup> Oficina Central de Estadísticas de Irlanda, Oficina de Estadística de Bélgica, Instituto Nacional de Estadística y Estudios Económicos de Francia.

<sup>27</sup> Representación de la FAO en Camboya.

Hay varios ejemplos de censos que se han pospuesto a períodos futuros. Es el caso del Censo de población y vivienda de Filipinas<sup>28</sup>, para el que se han suspendido actividades preparatorias tales como la selección y contratación de personal, la capacitación de formadores, supervisores y encuestadores y la entrega de cuestionarios para entrevistas con papel y lápiz. De momento se ha reprogramado el período de enumeración censal para mediados de mayo. Así sucede igualmente con el Primer censo agropecuario de Angola, previsto para este año<sup>29</sup>, y el censo de educación de Uganda. Muchos otros países, en particular en África, todavía aguardan decisiones gubernamentales en la materia (véase la sección “Ninguna decisión adoptada” más adelante).

Las encuestas anuales del sector agropecuario también se ven gravemente afectadas por la situación. Los efectos resultan particularmente exacerbados en la agricultura, dado que las encuestas de producción deben coincidir con las campañas agrícolas, lo cual plantea problemas complejos si es necesario posponerlas. Es el caso de varios países que reciben apoyo de la FAO para la ejecución de encuestas agrícolas anuales integradas. En el Senegal, la labor sobre el terreno (capacitación de encuestadores y recopilación de datos) para la segunda ronda de la Encuesta agropecuaria anual de 2019-2020 se ha aplazado a mayo-junio de momento. En Uganda se han suspendido las visitas posteriores a la segunda cosecha de la campaña agrícola de 2019; se han interrumpido completamente las visitas a explotaciones no pertenecientes al sector familiar; y las operaciones de campo respecto del año agrícola 2020 se han pospuesto al menos hasta julio de 2020. En Camboya, las encuestas agropecuarias anuales deberían organizarse antes de agosto, que es cuando comienza la estación húmeda. En Armenia, las dos encuestas trimestrales (abril y julio) seguramente se combinarán en una sola operación en el mes de julio. En algunos casos será necesario cuestionar el nivel de representatividad de los resultados, reducir la muestra y aceptar publicar los datos a nivel nacional solo de forma excepcional. Postergar las encuestas agropecuarias también aumentará el lapso de tiempo entre recordatorios y es posible que ya no sea viable realizar mediciones objetivas (por ejemplo, para el corte de cultivos) porque requeriría que los encuestadores acudan en persona sobre el terreno.

Las encuestas por hogares también se han aplazado en otros países. Por ejemplo, se han suspendido en Angola (Encuesta sobre población activa, MICS, Encuesta entre empresas), en Bélgica (Encuesta sobre pobreza y exclusión social) y en México (Encuesta nacional de victimización y percepción sobre seguridad pública). En Irlanda, la Encuesta sobre el presupuesto de los hogares que se realiza quinquenalmente se ha suspendido. No habrá datos correspondientes a 2020 disponibles sobre los patrones de gasto de los hogares. En cualquier caso, los patrones habrían sido atípicos en 2020, lo cual es un argumento sólido a favor del aplazamiento de la encuesta.

### • Operaciones estadísticas canceladas

Hay muy pocos casos de operaciones estadísticas que se hayan cancelado a principios de abril de 2020. Un caso conocido es el Programa para la evaluación internacional de las competencias de los adultos (PIAAC) de Irlanda, un programa encabezado por la OCDE que debía tener lugar en abril. A raíz de su cancelación, se revisará el calendario completo para la participación de Irlanda en la ronda de 2021-22 del PIAAC.

---

<sup>28</sup> UNSD.

<sup>29</sup> INE Angola.

### • Ninguna decisión adoptada

Numerosos países en desarrollo aún no han adoptado decisiones sobre planes de contingencia, en especial en lo que respecta a grandes operaciones censales: por ejemplo, Liberia<sup>30</sup> todavía está considerando la posibilidad de aplazar la fase experimental del Censo de población, cuya labor preparatoria se ha paralizado completamente; Côte d'Ivoire<sup>31</sup> tenía previsto levantar su quinto censo a partir del 20 de abril y la oficina nacional de estadística está aguardando una decisión por parte del Consejo Nacional de Estadística; y Burkina Faso<sup>32</sup> también está a la espera de que el Gobierno adopte una decisión sobre la organización de su Censo agropecuario durante la segunda mitad de 2020.

## CONCLUSIONES

---

En un año normal, el mundo requiere estadísticas para arrojar luz sobre los avances de la economía y la sociedad hacia la consecución de objetivos mundiales, regionales y nacionales. Las estadísticas oficiales se consideran un instrumento fundamental para la planificación, aplicación y evaluación de políticas. Esta afirmación cobra especial relevancia en situaciones de crisis tales como la que supone la COVID-19, en la que es necesario contar con datos y estadísticas que puedan fundamentar los esfuerzos encaminados a cuantificar sus efectos y su mitigación.

No obstante, la COVID-19 plantea desafíos a los sistemas nacionales de estadísticas que, a su vez, ejercen presión sobre las oficinas encargadas de realizar las operaciones estadísticas. Estos desafíos no son homogéneos, puesto que hay sistemas nacionales mejor preparados, equipados y capacitados para crear soluciones innovadoras para hacer frente a la presión. Los métodos tradicionales de recopilación de datos cara a cara, que imperan en los países en desarrollo, ya no son válidos en este contexto y es necesario que los procesos y prácticas evolucionen. Esa evolución conlleva necesariamente que los países recurran a nuevas formas de recolectar datos, pero ello dependerá de sus capacidades institucionales, financieras, tecnológicas y digitales. Actualmente se está proponiendo y aplicando el uso de enfoques alternativos de recopilación de datos tales como el teléfono (producción colaborativa), las aplicaciones en Internet o el uso de macrodatos (el *webscraping* o el uso de imágenes de satélite). Sin embargo, esta transición podría incidir en la calidad y comparabilidad de los datos, algo que debe analizarse minuciosamente. En los países que no hayan comenzado a prepararse para los efectos de la COVID-19, es necesario elaborar planes de contingencia para cada operación estadística de forma urgente. En este contexto, también es necesario establecer prioridades, para canalizar los recursos y los esfuerzos de innovación hacia las operaciones más necesarias en este momento.

Si no se adoptan medidas durante este período complejo, la única alternativa es interrumpir las operaciones, lo cual supone un costo enorme para la economía y la sociedad y también afectará negativamente al seguimiento de las agendas internacionales, ya que las organizaciones no contarán con información de sus principales fuentes de datos, que se basan en estadísticas oficiales. Esta opción no es aceptable y las organizaciones internacionales deben colaborar para facilitar el proceso de transición en los países de mecanismos tradicionales de recopilación de datos a mecanismos más innovadores y eficaces. Para ello, se insta a las organizaciones a transferir inmediatamente sus conocimientos tecnológicos y elaborar soluciones creativas para compartir con los países.

---

<sup>30</sup> UNSD.

<sup>31</sup> UNSD.

<sup>32</sup> Contactos de la FAO con Burkina Faso.

## AGRADECIMIENTOS

---

Esta nota fue elaborada por Christophe Duhamel, jefe del Equipo de Encuestas, y José Rosero Moncayo, Director de la División de Estadística de la FAO.



Algunos derechos reservados. Este obra está bajo una licencia de [CC BY-NC-SA 3.0 IGO](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/igo/)

**FAO.** 2020. *El coronavirus y la potencial suspensión de las estadísticas nacionales: Reorganizar los sistemas nacionales de estadística en el contexto de la COVID-19.* Roma. <https://doi.org/10.4060/ca8614es>