

La respuesta del INE ante la crisis COVID-19. Cambios organizativos y de producción

Miguel Ángel de Castro Puente

*Director General de Coordinación Estadística y de Estadísticas Laborales y de Precios.
Instituto Nacional de Estadística*

La grave situación generada con motivo de la pandemia mundial del año 2020 tuvo un efecto directo en la actividad desarrollada por el Instituto Nacional de Estadística (INE). Dos años después, este artículo repasa algunas de las características de este efecto, así como las medidas adoptadas para minimizar su impacto. Por último, se reflexiona sobre las lecciones aprendidas tras esta experiencia y el trabajo que ha de realizarse para que hechos como este influyan a futuro lo menos posible.

En marzo de 2020, ante las primeras disposiciones de restricción establecidas por el Gobierno, las actuaciones de los órganos de dirección del INE se enfocaron principalmente en adoptar medidas para garantizar las condiciones de seguridad y protección para los trabajadores del INE y, al mismo tiempo, arbitrar procedimientos organizativos que permitiesen cumplir los compromisos de producción estadística en los plazos acordados, tanto con los usuarios nacionales como con el Sistema Estadístico Europeo.

Cambios en los procesos de producción

Para valorar adecuadamente este reto de mantener la producción estadística con el mínimo impacto posible sobre los usuarios, debe tenerse en cuenta que las medidas adoptadas de restricción de movilidad y el cierre de las actividades no esenciales tuvieron consecuencias para todo el proceso de producción, desde la recogida a la difusión de los datos.

El INE utiliza desde hace años una combinación de métodos de recogida que se adapta en

cada caso a las características de la población a investigar y a la naturaleza de las operaciones. Aunque en los últimos años ha ido perdiendo peso la recogida directa de información por agentes entrevistadores, esta modalidad sigue teniendo un papel importante en algunas operaciones de especial relevancia como la Encuesta de Población Activa, donde la primera entrevista a cada hogar de la muestra se realiza de manera presencial. Igualmente una buena parte de la recogida de información necesaria para elaborar el Índice de Precios de Consumo se realiza directamente en los establecimientos.

En el primer estado de alarma y en menor medida en los siguientes, dependiendo del nivel de restricción en cada momento, se hizo un uso intensivo de otros métodos ya implantados en el INE, como la recogida telefónica (CATI) o por Internet (CAWI) que permitieron compensar la falta de recogida directa ante el cierre de establecimientos y las dificultades de localización o contacto con las empresas y los hogares. No obstante, a pesar de estas dificultades y con las soluciones establecidas, debe señalarse que en todo momento la colaboración de los informantes fue muy satisfactoria y una prueba de que la confianza depositada en la institución se ha mantenido intacta en esta pandemia. Por otra parte, la intensificación del uso de los registros administrativos y de las bases de datos privados de empresas sobre las que ya se trabajaba en el INE minimizaron los efectos de la disminución de información directa sobre la que basar las estimaciones.

Cualquier cambio en los sistemas de recogida como los descritos implica un análisis exhaustivo de los datos obtenidos para ver si existe algún efecto de los nuevos factores introducidos. El estudio de posibles sesgos, el refuerzo de las tareas de depuración, el análisis de la coherencia de las estimaciones, etc., supusieron una carga de trabajo añadida en la

fase de tratamiento de los datos que también fue necesario asumir. Estas tareas se realizaron por el personal del INE en condiciones de teletrabajo que en los primeros meses constituía, además, un reto organizativo importante, dado que en aquel momento la implantación de estos sistemas de trabajo en remoto no era una realidad sino que, precisamente, se estaba trabajando en un estudio piloto sobre la factibilidad de su implantación. Este proyecto piloto en el que se trabajaba -controlado, parcial- acabó siendo una experiencia generalizada a todos los trabajadores, con las menores excepciones posibles. Y funcionó.

Durante el tiempo de crisis y desde entonces, la demanda de los usuarios está configurando un nuevo panorama de necesidades estadísticas que se caracteriza por la búsqueda de informaciones más frecuentes, más detalladas y más puntuales

En la fase de difusión de los resultados también fue necesario adaptar los procedimientos habituales de trabajo con el fin de ofrecer toda la información relevante a los usuarios. Se trataba no solo de completar las series de datos sino facilitar los detalles para que los usuarios pudieran establecer comparaciones adecuadas. Por este motivo, durante un tiempo variable, en función de la naturaleza y la evolución de la operación estadística, el INE ha venido ofreciendo en sus notas de prensa información específica de las adaptaciones que se han realizado para apreciar el impacto de la crisis COVID-19 en los métodos de producción o en los resultados obtenidos. Estas publicaciones han ofrecido con transparencia la información disponible en cada momento y más pertinente en cada operación: tasas de respuesta obtenida en algunas encuestas, porcentajes de datos

imputados en el cálculo de algunos indicadores, explotaciones especiales relevantes para el estudio de la COVID-19... Además, se configuró en la web del INE desde las primeras semanas un apartado especial con información estadística disponible sobre aspectos demográficos, económicos y sanitarios sobre la COVID-19.

Todas estas actuaciones y sobreesfuerzos que, como se ve, afectan a todas las fases del proceso de producción estadística se han realizado en coordinación con el Sistema Estadístico Europeo. Más de 30 recomendaciones, guías o aclaraciones sobre el tratamiento y elaboración de indicadores se han publicado con referencia a esta crisis en todos los dominios estadísticos. Este trabajo conjunto ha permitido asegurar la comparabilidad de los resultados y mantener la calidad de las estadísticas en este contexto de máxima dificultad.

Cambios en las demandas de información y en la respuesta

Desde los primeros momentos de esta crisis, se pudo apreciar un incremento en la demanda de datos estadísticos por todo tipo de usuarios. Desde los ciudadanos y empresas que necesitaban datos con los que mitigar algunas de las incertidumbres que se presentaban hasta las instituciones encargadas de la toma de decisiones que solicitaban información sobre las que basar estas decisiones o investigadores que estudiaban el fenómeno desde distintos ámbitos.

Estas peticiones no siempre correspondían a datos disponibles en el sistema estadístico por lo que se identificaron pronto nuevas necesidades. En general, puede decirse que, durante el tiempo de crisis y desde entonces, la demanda de los usuarios está configurando un nuevo panorama de necesidades estadísticas que se caracteriza por la búsqueda de informaciones más frecuentes (estadísticas mensuales, semanales, incluso diarias), más detalladas (especialmente sensible es el detalle territorial de la información) y más puntuales (con menos tiempo desde el periodo de referencia hasta la publicación). Así, junto con las nuevas estadísticas o informaciones que trataban de dar respuesta a estas necesidades, otros indicadores

habituales ofrecían información específica para el contexto vivido, tal es el caso de la EPA o el IPC, que en coordinación con el Sistema Europeo, se centró en la medición de una cesta específica de los artículos esenciales más demandados en aquel momento.

Hay que decir que el proceso desde la identificación de una necesidad de los usuarios hasta la puesta en producción de una estadística oficial requiere habitualmente de un tiempo largo que se emplea para establecer un proceso de producción continua, asegurar la validez de los métodos empleados y garantizar la precisión y la comparabilidad de los datos.

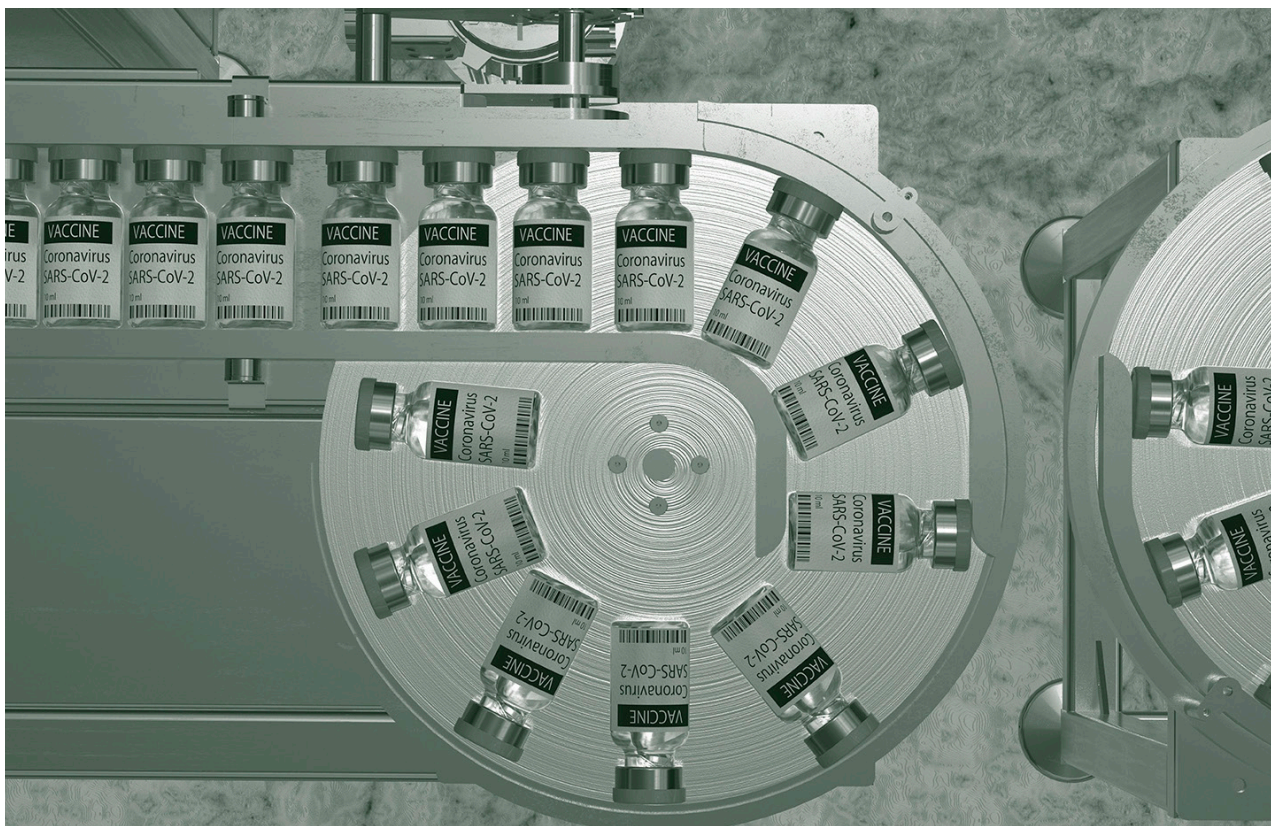
Estos desajustes entre la necesidad de la información y su disponibilidad ya habían sido identificados y señalados y el sistema estadístico ya venía trabajando en promover cambios que permitiesen respuestas más rápidas a nuevas situaciones. Algunas de las acciones que contemplaban este cambio se habían puesto en marcha en el marco de la estrategia denominada Vision 2020 del Sistema Estadístico Europeo y se han acelerado e impulsado en estos dos últimos años. La proliferación de estadísti-

cas experimentales que ponen a disposición de los usuarios resultados novedosos con mayor celeridad es hoy un hecho que permite ganar en agilidad y servicio mientras se consolidan los procesos de la estadística oficial con todas las garantías.

Junto a la producción directa de datos estadísticos, el INE ha colaborado en distintas iniciativas de otras instituciones como han sido el estudio EneCovid promovido por el Instituto de Salud Carlos III, los estudios de movilidad en los periodos de confinamiento promovidos por la Secretaria de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial o apoyo técnico puntual al Ministerio de Sanidad. El esfuerzo de los profesionales del INE en todo momento ha sido encomiable y su capacidad técnica ha quedado demostrada para proveer de datos útiles a la sociedad en circunstancias difíciles.

Lecciones aprendidas

Transcurridos ya más de dos años desde el inicio de esta situación puede mirarse con cierta



distancia y capacidad crítica estas actuaciones y extraer de esta experiencia algunas conclusiones, en muy diferentes ámbitos:

Operativo y logístico

- ▶ El personal de la institución, ante una situación excepcional ha demostrado ser consciente de su responsabilidad y ha realizado un esfuerzo por garantizar el servicio público que presta la Estadística Oficial.
- ▶ El sistema de trabajo en remoto funcionó y contribuyó a garantizar la continuidad de las tareas de la institución. Dicho sistema deberá limar progresivamente las pequeñas aristas que presenta y, con la debida organización teniendo en cuenta diferentes casos especiales, quedará implantado como un sistema de trabajo efectivo, eficiente y con resultados de calidad.
- ▶ Los informantes mantuvieron la colaboración con el INE, en unas condiciones muy difíciles para la mayoría de ellos. Precisamente, en este contexto se demostró que el contacto presencial no es estrictamente necesario, sino que hay que buscar aquel que más facilite la colaboración del informante y menos carga de respuesta le ocasione. Si en el caso de las empresas, el desarrollo de la captación de la información base mediante sistemas CATI (teléfono) o CAWI (internet) era muy grande, la pandemia propició la extensión de estos métodos de forma masiva a otras encuestas dirigidas a hogares, como la EPA. Fue un estudio piloto (obligatorio) que nos demostró que el uso de los teléfonos como medio de contacto era perfectamente válido, por lo que puede sustituir a los sistemas tradicionales presenciales, salvo en casos puntuales.

Técnicas estadísticas. Innovación

- ▶ La estadística oficial debe estar preparada para responder de forma rápida a nuevos paradigmas de trabajo y necesidades de los usuarios, ofreciendo datos con mayor frecuencia, mayor detalle

geográfico y funcional, y con suficiente calidad. Y dado que los recursos siempre serán limitados, la única vía para conseguirlo es la Innovación, innovación en métodos y procedimientos.

- ▶ Dentro de esta innovación estadística se encuentra, sin duda alguna, disponer de un marco que permita el acceso y uso de nuevas fuentes privadas de datos, registros administrativos..., los cuales se ha comprobado que facilitan la elaboración de las estadísticas oficiales en cualquier situación, incluso en las más adversas como fue la vivida en el año 2020.
- ▶ Disponer de infraestructuras y personal cualificado en tecnologías, además de personal conocedor de las últimas técnicas de estadística. Los costes de estas no han de verse como un mero gasto en las instituciones, sino como las necesarias inversiones para el progreso de la Estadística Oficial.

Coordinación institucional

- ▶ Reforzar las relaciones institucionales y el soporte legal para garantizar el acceso de los sistemas estadísticos a toda aquella información necesaria para desarrollar la actividad estadística: teléfonos de contacto, conjuntos de datos básicos relevantes para el estudio de los fenómenos que caracterizan nuestra sociedad.
- ▶ La coordinación realizada en el sistema estadístico europeo ha sido fundamental para adoptar medidas comunes que permiten asegurar la comparabilidad de la información.

En todos estos aspectos viene trabajando en los dos últimos años el INE con diferentes iniciativas de las que quiero destacar especialmente una, que es el estrechamiento en la colaboración con la Universidad y otros organismos de investigación, que se ha visto plasmado en la convocatoria de subvenciones a proyectos de investigación que aborden las líneas de trabajo que el INE define para lograr el desarrollo que la Estadística Oficial ha de tener en el futuro próximo. ●