

SÓLO PARA PARTICIPANTES

DOCUMENTO DE REFERENCIA
DDR/14
27 de febrero de 2001

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Primera reunión de la Conferencia Estadística de las Américas
de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Santiago de Chile, 9 al 11 de mayo de 2001

DESAFÍOS Y TENDENCIAS DE LA MODERNIZACIÓN DE LOS SISTEMAS ESTADÍSTICOS NACIONALES

Políticas de comercialización y difusión

Este documento fue preparado por el señor Orual Andina, Director General del Instituto Nacional de Estadística de Uruguay. Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

01-2-155

“Alicia no recordaba, no podía precisar exactamente lo que había sucedido. Sólo sabía que la reina la tomó repentinamente de la mano y partió veloz a más no poder. Tan deprisa corría que a duras penas alcanzaba a seguirla. La reina gritaba sin cesar -¡Más aprisa, más aprisa! La carrera era tan rauda que casi volaban por el aire. De repente, la reina se detuvo, se apoyó contra un árbol y amigablemente dijo: -Ahora puedes descansar un poco. Alicia miró a su alrededor. Sorprendida reconoció el mismo paisaje, el mismo árbol. Aún jadeante logró expresar: -¡Extraño país éste!. Donde yo vivo, cuando se corre así de rápido, generalmente se llega a cualquier otra parte. -¡Apacible lugar!. Repuso la reina. -Aquí, para llegar a otro sitio, se requiere correr al menos dos veces más rápido.”¹

1. INTRODUCCIÓN

Las políticas de difusión y los procedimientos de comercialización de la producción estadística, alcanzan niveles de desarrollo muy heterogéneos en la región. Sin embargo existe general coincidencia en que se debe otorgar una alta prioridad a la consideración de estos temas, directamente relacionados con el cumplimiento de los objetivos sustantivos de los organismos productores de estadísticas y con fuertes implicancias de imagen en la sociedad.

La posibilidad de conocer y compartir las experiencias de los institutos de distintos países, especialmente las de aquellos que presentan un mayor desarrollo relativo en la materia, seguramente contribuirá al perfeccionamiento de los procedimientos que se inician en unos o están en curso en otros. De todas formas la transferencia de información detallada y específica entre países constituye un requisito indispensable para avanzar, también en estos temas, dentro del proceso de armonización estadística regional con el que estamos comprometidos.

Para no permanecer en “un lugar apacible” o sea en el mismo sitio, será necesario desactivar algunos mecanismos que traban, o al menos enlentecen los procesos de cambio. Las principales dificultades no derivan de la gran complejidad de los problemas que hay que enfrentar, sino más bien de la falta de flexibilidad de los instrumentos disponibles. Para lograr algún éxito, como casi siempre ocurre en este trabajo tan lleno de riesgos, también habrá que

¹ Extractado de “A través del espejo”, ese profusamente citado pero no tan leído libro de Lewis Carroll, escrito en 1872. Con ese seudónimo firmaba sus publicaciones el matemático y lógico británico, Charles L. Dodgson, del Christ Church College of Oxford.

multiplicar la imaginación y la iniciativa “al menos dos veces”, para crear nuevas herramientas o adaptar las existentes, en el menor tiempo posible.

La realidad que se describe muy brevemente a continuación, como no podría ser de otra manera, es la de Uruguay. Probablemente, las experiencias que se mencionan difieran significativamente de las que han sido recogidas por otros institutos de la región. En algunos casos estos problemas habrán sido ya ampliamente superados. Sin embargo, en estas resumidas notas se intenta poner en evidencia algunos factores que a nuestro juicio merecerían un intercambio franco de opiniones y el conocimiento de mayor información sobre el tema.

2. EL PASADO NO TAN LEJANO

La producción estadística, se ejecutaba de acuerdo a un plan básico acordado entre productores y un restringido número de usuarios preferentemente gubernamentales. Para financiar esta producción, existían fondos fijos otorgados por el Presupuesto Nacional cada cinco años o bien ajustados por las Rendiciones de Cuentas de frecuencia anual.

Los productos elaborados, prácticamente en su totalidad impresos en papel, eran entregados a los usuarios en forma totalmente gratuita o bien mediante “venta”. Lo que se recuperaba por este último concepto era prácticamente insignificante, ya que el precio cubría algunos costos de impresión y sólo podía ser utilizado parcialmente para financiar insumos específicos. Las autoridades estadísticas de la época por supuesto que priorizaban el interés por difundir al máximo el resultado de los trabajos y dinamizar el uso de las estadísticas de acuerdo a sus finalidades prácticas, por sobre cualquier recuperación de costos. Era muy frecuente el procedimiento de quitar ejemplares de la “venta” para transformarlos en “para entrega gratuita”. Fueron sin duda esfuerzos pioneros de promoción que tal vez sin pretenderlo reforzaron la vieja cultura basada en el principio de que los datos estadísticos deben circular libre y gratuitamente.

Más tarde, la demanda fue creciendo rápidamente. Los usuarios se multiplicaban en el gobierno, en los organismos públicos, en las organizaciones privadas y en la población en general. Ya no se contentaban con los cruzamientos de variables diseñados unilateralmente por los productores. Con toda razón se reclamaban tabulaciones a medida y frecuentemente la realización de investigaciones estadísticas especiales. No hay que olvidar que entonces, era muy difícil acceder a computadoras y muy escaso el personal con

conocimientos de programación. La capacidad de respuesta de los productores de estadísticas, dimensionada en función de recursos rígidos y acotada por la normativa burocrática, se vio completamente desbordada.

3. HACIA EL PRESENTE

La fantástica embestida de las computadoras, que puso al alcance de muchos la posibilidad de procesar microdatos, transformó el escenario de relacionamiento entre productores y usuarios de estadísticas. Las publicaciones en papel redujeron su tamaño y su importancia, dejando de ser los instrumentos protagónicos de la difusión.

Simultáneamente, van cobrando una importancia desproporcionada los gastos de difícil previsión. El sorprendente avance tecnológico obliga a disponer por períodos cada vez más breves la ampliación y renovación del equipamiento, la adquisición de nuevas licencias de software y la actualización de las existentes, la capacitación del personal, y la adecuación de las metodologías de trabajo a las nuevas herramientas. El vigoroso proceso de armonización estadística regional, también exige la asignación de ingentes recursos financieros, de personal y de tiempo.

El crecimiento realmente explosivo de la demanda de información estadística, no estuvo acompañado por cambios proporcionales del mismo signo en la dotación de recursos para la producción. Por el contrario, los productores han sido drásticamente afectados por los procesos de reforma del estado y por los recortes presupuestales, disminuyendo significativamente sus posibilidades de respuesta.

Por otra parte, el principio de gratuidad absoluta de la información estadística comienza a cuestionarse. No parece razonable que organismos con insuficiencia de financiamiento transfieran recursos sin contraparte alguna y en forma indiscriminada.

Se presenta entonces un escenario de conflicto, con dificultades que podrían transformarse en problemas graves para el cabal cumplimiento de los compromisos de producción estadística asumidos de acuerdo a un plan básico de interés general. Resulta claro que entre las soluciones que se pueden identificar, dejando de lado la que es de fondo y que tiene relación con la dotación suficiente de recursos presupuestales, aparece como una opción

complementaria evidente, la de perfeccionar los procedimientos que permitan captar recursos de los usuarios comercializando servicios especiales, cartografía digital y aún cierto tipo de información disponible. Por supuesto que entre estos procedimientos debe otorgarse una importancia relevante a los que se relacionan con los aspectos legales y administrativos necesarios para asegurar una libre y oportuna disponibilidad de esos fondos.

4. EL PRESENTE

El procedimiento de entregar productos estadísticos con costo, se encuentra en pleno desarrollo, aunque es necesario mencionar que todavía se presentan casos de usuarios individuales e institucionales, nacionales e internacionales, que siguen preparando presupuestos de proyectos y comprometiendo resultados, sin asignar costo alguno a los insumos estadísticos.

En la implementación de esta modalidad, se han recogido experiencias particularmente positivas. Luego de una inicial resistencia al cambio y salvo excepciones, los usuarios se han mostrado dispuestos a pagar, asumiendo las obligaciones pero también las exigencias propias de la condición de clientes.

La atención a los usuarios viene mejorando notablemente, y el proceso de comercialización ya ha demostrado una positiva y significativa incidencia en ciertos aspectos de la calidad final de los productos.

Las dificultades que subsisten, se relacionan con las autorizaciones requeridas dentro de la administración pública para el funcionamiento de una cuenta oficial con características tan particulares. Estamos avanzando, pero sin duda que en este punto todavía se encuentran algunas contrariedades para actuar de acuerdo con el mensaje de Lewis Carroll.

También debe mencionarse como un tema central, la política de fijación de precios. Probablemente para una resolución adecuada de este difícil problema, resulte de gran utilidad conocer los procedimientos utilizados por los demás países de la región, principalmente la categorización de los usuarios y las tarifas resultantes para los diferentes productos. Dado el avance de las políticas de integración, la armonización de precios resulta indispensable, también en el caso de los productos estadísticos.

Ha merecido particular atención el estudio de un procedimiento que interponga barreras a las transferencias no autorizadas de productos estadísticos a terceros, por parte de los receptores en primera instancia. Hasta el momento se viene utilizando un acta formal de entrega donde el usuario declara disponer de medios para la protección del material y se compromete a no transferirlo a terceros, a ningún título. En realidad lo que se adquiere es el derecho de uso del material recibido. Por supuesto que para iniciar las acciones legales que corresponda ante cualquier incumplimiento, resulta imprescindible estar en condiciones de probar los derechos correspondientes.

Por otra parte, la existencia de una ventanilla abierta a solicitudes especiales de los usuarios, proporciona la posibilidad de ingresar pedidos que van más allá de adquirir productos o el resultado de procesamientos especiales de datos que ya se encuentran disponibles. Con mucha frecuencia se reciben pedidos de diseño, ejecución y procesamiento de investigaciones estadísticas destinadas a satisfacer necesidades de información de carácter específico. Las ventajas comparativas que ofrece una institución oficial, con relación a las empresas del sector privado de la misma rama de actividad son muy significativas, dada su experiencia, su infraestructura y su respaldo legal. Habrá que trabajar mucho en los aspectos normativos inherentes, para que la posibilidad de ofrecer servicios tenga absoluta transparencia y en ningún caso pueda ser interpretada como competencia desleal por parte de dichas empresas.

Para finalizar, cabe subrayar una vez más la importancia de incrementar el intercambio de conocimientos y experiencias también sobre este tema, aprovechando las múltiples oportunidades de encuentro entre los productores de estadísticas, que actualmente ofrecen los procesos de armonización regional en pleno desarrollo.