

SÓLO PARA PARTICIPANTES

DOCUMENTO DE REFERENCIA

DDR/17

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**

Impacto de las nuevas tecnologías en la política de difusión y comercialización de
la información estadística: retos y oportunidades

Este documento fue preparado por el señor Antonio Argüeso, del Instituto Nacional de Estadística de España. 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.

01-2-156

Resumen

Este documento describe los cambios que ha sufrido la forma de difundir en las oficinas de estadística durante los últimos años, motivados por un lado por la llegada de nuevas formas de entender el papel de la Administración Pública en su relación con los ciudadanos, pero sobre todo por la irrupción de las nuevas tecnologías, que han hecho que incluso soluciones que parecían novedosas hace cinco años hoy se consideren ya obsoletas. Se pone un énfasis especial en el papel que juega actualmente internet como vehículo de comunicación de una oficina de estadística con la sociedad y en las perspectivas de futuro.

El cliente siempre tiene razón

1. Si hace veinte años se hubiera presentado en una reunión de directores de Oficinas de Estadística algún orador hablando de estrategias de comercialización o de segmentación de usuarios probablemente se le habría invitado amablemente a abandonar la sala, aduciendo que la convención anual de vendedores de automóviles se estaba celebrando en la sala de al lado, y que en ésta se reunían personas serias, ¡estadísticos oficiales!.

2. Pero en los últimos años las cosas han cambiado. Aunque sería difícil explicar las causas de tal cambio, sí al menos podemos apuntar dos razones: por un lado el contexto de disminución de recursos presupuestarios ha obligado a los institutos de estadística a buscar fuentes alternativas de financiación, la primera de las cuales ha sido la venta de sus productos y servicios. Por otro, las oficinas de estadística han ido ganando conciencia de que sus usuarios son en gran medida también sus proveedores. Una política de orientar nuestras actuaciones para satisfacer las demandas de nuestros clientes proporciona grandes beneficios de imagen. Nadie ha expresado esto mejor ni de forma más concisa que I. Fellegi, estadístico Jefe de la Oficina canadiense, con su círculo virtuoso: un instituto con buena imagen genera confianza en los ciudadanos (proveedores) que a su vez colaborarán con el instituto de forma más entusiasta, lo que redundará en tener mejores cifras y en definitiva, un mejor instituto, que tendrá mejor imagen entre los ciudadanos.

3. Si estamos convencidos de los beneficios que acarrea para un organismo estadístico el que nuestras actuaciones se encaminen a atender las necesidades de una amplia variedad de perfiles de usuarios debemos en cierto modo actuar como las empresas lo han venido haciendo desde hace muchos años; haciendo marketing clásico tal como se entiende en el ámbito del mercado, aun con las peculiaridades propias de la administración pública, la principal de las cuales puede ser la política de precios. Debemos ofrecer a los ciudadanos los productos y servicios que demandan de nosotros dentro de un *marketing mix* (producto, precio, promoción, distribución) apropiado a sus necesidades.

4. Probablemente uno de los institutos pioneros fue el Instituto Australiano de Estadística, ABS. En 1987 una serie de reformas del gobierno australiano encaminadas a conseguir un servicio público más cercano al ciudadano y orientado al mercado lleva al ABS a cobrar por sus productos. Desde 1988 el ABS empieza a fijar tasas por sus productos y servicios y se establece un plan de difusión moderno. Ya entonces fija el ABS como uno de sus objetivos estratégicos la consecución de sus *objetivos empresariales*.

5. Es cierto que estos objetivos empresariales se ven de distinto modo en distintos países y contextos. Por ejemplo, la consecución de esos objetivos se traduce en casos como el australiano, el

canadiense o el danés, en la búsqueda de recaudación de fondos por la venta de productos y servicios; por otro lado, otras instituciones no menos prestigiosas como puedan ser la Oficina del Censo de Estados Unidos (y las otras muchas grandes agencias estadísticas estadounidenses) o el CBS holandés no aplican una política recaudatoria similar. Eso no quita para que estos segundos institutos estén tan orientados a servir a sus usuarios como los anteriores pero es cierto que el precio y la recaudación es sólo una variable contemplada por algunos INEs. Las políticas de precios son muchas y dispares; sin entrar en polémicas innecesarias, es evidente que no se puede asociar una determinada política de precios a un instituto estadístico más orientado a la sociedad, o más moderno. Volveremos en parte sobre esto al mencionar las bases de datos en internet.

6. En resumen, las oficinas de estadística han pasado en unos pocos años de considerar al gobierno como usuario casi único, a la política empresarial clásica que se resume a veces en tono de brome en “el cliente siempre tiene la razón”. Este cambio no es una característica singular de las oficinas de estadística sino que en mayor o menor medida podemos afirmar que se ha producido en todos los ámbitos de la administración pública.

La llegada de las nuevas tecnologías

7. Además de esta orientación de servicio a los usuarios, la llegada de las nuevas tecnologías de la información y de las comunicaciones ha abierto un mundo de posibilidades que no existían hasta hoy. La existencia de estos instrumentos nuevos, y sobre todo de internet, nos ofrece posibilidades de acercar nuestra tarea a los ciudadanos, de facilitarles el acceso a la información estadística y de atender mejor sus necesidades, que no eran imaginables hace apenas cinco años.

8. Pero si hablamos de nuevas tecnologías, al menos en lo que atañe a la labor de difusión de las oficinas de estadística debemos considerar dos etapas muy claras. El uso masivo de la informática, cuyos orígenes podemos situar en el final de la década de los ochenta, simplifica la labor de producción y de divulgación de los resultados estadísticos pero estrictamente hablando no cambia las relaciones entre las oficinas de estadística y la sociedad. En cambio, las nuevas tecnologías de la comunicación, y en particular internet, suponen una auténtica revolución. La forma en que se concebía la difusión hace cinco años no tiene nada que ver con la forma en que se plantea hoy.

¿Quiénes son nuestros usuarios y cómo llegamos a ellos?

9. Antes de analizar en detalle las actividades de difusión y cómo han cambiado en los últimos tiempos conviene repasar aunque sea muy someramente quién es el público al que dirige sus actuaciones de forma prioritaria una oficina de estadística. Lo primero que cabe decir es que el público potencial de nuestras actividades es la sociedad en su conjunto. Quizá sea pretencioso por nuestra parte considerar que nuestras cifras tienen interés para toda la sociedad; es cierto que algunas cifras, como es sin duda el Índice de Precios de Consumo, tienen una gran repercusión en los medios de comunicación – y en la sociedad en general - en todos los países de occidente. Pero aun existiendo cifras especialmente relevantes para la sociedad no podemos pretender que todos los ciudadanos las utilicen. Lo que sí podemos decir que todos los ciudadanos rellenan los formularios del Censo de Población o que todos ellos son susceptibles de entrar a formar parte de una investigación estadística. Así pues, al menos puesto que potencialmente todos los ciudadanos son proveedores nuestros, debemos encaminar nuestros esfuerzos a darnos a conocer y a transmitir ante todos ellos una imagen de calidad y confianza. La sociedad en su conjunto podría ser, por tanto, un objetivo, si no de nuestra política de difusión –no es un consumidor de datos-, sí al menos de nuestra política de promoción o de imagen pública.

10. Hablando ya más estrictamente de usuarios de nuestra información también el abanico es muy amplio, desde el usuario esporádico que necesita determinada información hasta los muy diversos tipos de usuarios especializados. En este sentido conviene ser preciso: no podemos hablar de un único tipo de usuario especializado, porque las necesidades de un profesor de universidad que investiga sobre determinado problema social no tienen nada que ver con las necesidades de un analista de la coyuntura que trabaja en los mercados financieros y a ambos los podemos denominar “usuarios especializados”.

11. Un grupo de usuarios difícil de encasillar según esta clasificación es el colectivo de medios de comunicación. Es en cierto modo el usuario principal por su papel de intermediario entre el instituto y la sociedad y es en general a quien más esfuerzos dedican las oficinas de estadística por atender.

12. Una oficina de estadística orientada a servir como mero termómetro de la realidad económica y social al servicio del gobierno no debería preocuparse de ninguna otra forma de difusión que no sea la edición de sus publicaciones oficiales de resultados. Pero una oficina de estadística moderna se enfrenta a la complejidad de crear una oferta de productos y servicios útil para la gran variedad de usuarios a los que quiere atender. Atendiendo a esa clasificación de usuarios y de productos y servicios se presentan a continuación algunos de los retos y oportunidades que tienen las oficinas de estadística y cómo afectan en este contexto las nuevas tecnologías: desde las nuevas publicaciones divulgativas hasta las peticiones de información estadística de usuarios concretos, desde los usuarios de información muy detallada hasta los usuarios que sólo precisan conocer un dato, el IPC, pero eso sí, inmediatamente.

La producción editorial: publicaciones divulgativas

13. La vertiente sobre la que más se ha tratado históricamente al intentar mejorar la difusión es la editorial. Desde un punto de vista clásico entendemos por “editorial” todo lo que tiene que ver con publicaciones, si bien podemos extender el término para que se refiera a “publicación estándar”. Así un libro o un folleto o una revista entra dentro de la oferta editorial pero también lo son los datos que habitualmente se carguen en internet en forma de cuadros predefinidos. En este sentido usaremos en adelante el término “editorial” en contraposición con “a medida”.

14. Una forma de llegar a un público más amplio es hacer que nuestras publicaciones inviten más a la consulta y naturalmente diseñar nuevas publicaciones atractivas. Generalmente ponemos ejemplos de situaciones que se dan en las oficinas de estadísticas más famosas. No es este el caso, cuando hablamos de publicaciones divulgativas. Podemos poner ejemplos muy interesantes dentro de América Latina como los libros de divulgación de la DGEEC de Paraguay o del IBGE brasileño. Hay un caso reciente particularmente notable, como es la publicación del INE de Chile sobre estadísticas del siglo XX

15. Existe una vieja disputa sobre la que conviene aportar alguna reflexión previa. De forma general los profesionales de la difusión de las estadísticas defienden el uso de las publicaciones orientadas al *tema* frente a las publicaciones orientadas a la *operación estadística*. En cambio el productor de la información se siente más cómodo ante la segunda opción. Hay una pugna entre una y otra forma de llegar a la sociedad, entre lo que podríamos llamar, simplificando, “publicaciones orientadas a usuarios no profesionales” frente a publicaciones para profesionales. Por poner ejemplos sencillos, hay institutos de estadística que de forma mayoritaria ofrecen títulos como “*encuesta piloto sobre las empresas de restauración 1997*” mientras otras oficinas de estadística prefieren que la encuesta no quede reflejada en una publicación monográfica sino concentrar en determinadas publicaciones temáticas (“*Las estadísticas*”).

de los servicios en España”) los resultados de todas las encuestas del tema, incluyendo a veces información ajena a la que el propio instituto elabora.

16. Es cierto que las nuevas tecnologías hacen mucho más fácil esta segunda opción. En la medida en la que la información detallada referida a una determinada operación estadística pueda recogerse en un formato electrónico el autor tiene mayor libertad para dedicar el libro a dar una visión más sintética. En otros tiempos la disyuntiva no tenía lugar puesto que en definitiva de alguna manera deberían publicarse los resultados oficiales.

17. Pero volviendo a la situación actual, siendo el que escribe estas líneas un profesional de la difusión, debería apoyar enérgicamente la tesis de favorecer el libro orientado al tema frente al libro de resultados de una encuesta. Así es, aunque con matices. Un instituto de estadística de tamaño medio, supongamos que formado por 1.000 personas, puede producir razonablemente 100 publicaciones al año. Ésta es una cifra de productividad muy grande que se logra generalmente a través de muchos años de automatismos en la producción. La publicación de la encuesta industrial del año t apenas difiere en unos cuantos cuadros o en el comentario a los principales resultados de la del $t-1$. Concebir una forma diferente de publicar sería en muchos casos una mera ilusión alejada de toda realidad porque obligaría a detraer recursos humanos de la parte que es intrínseca a un instituto: la producción de información de calidad contrastable.

18. Así pues el empeño que los departamentos de difusión ponen en la visión, no ya analítica, sino al menos meramente divulgativa, debe tener siempre los pies en el suelo. Para un instituto del tamaño que hemos referido anteriormente no cabría esperar razonablemente la confección de más de 5 publicaciones divulgativas cada año.

19. Pero otra cuestión no menor es si el ejercicio analítico y de síntesis que requiere la creación de esas publicaciones tiene una recompensa que haga que al final merezca la pena el esfuerzo. Es difícil recopilar información veraz y sincera sobre esto. La experiencia del INE-España es que los libros de este tipo que se han acometido, un ejemplo fundamental es *Panorámica Social de España 1994*, se han vendido mucho mejor que si hubiéramos editado los libros ad-hoc (uno sobre estadísticas de salud, uno sobre justicia, uno sobre consumo,...) correspondientes a los temas tratados. Pero si lo que se consigue es multiplicar por cinco las ventas de una publicación clásica de tablas quizá el premio no sea suficiente. El estadístico es por lo general un entusiasta de su trabajo que considera que sus publicaciones tienen enorme interés pero es cierto que hasta los libros considerados por nosotros como meramente divulgativos (el INE-España edita *España en Cifras* como obra divulgativa anual por excelencia) resultan insoportablemente técnicos para el común de los mortales. Al final nuestro público, al menos desde el punto de vista editorial, es un selecto grupo de usuarios profesionales, y un libro divulgativo lo más que ha conseguido es concitar la atención de unos pocos miles de amantes de los números que ven nuestra publicación en la Feria del Libro de Madrid (o de Buenos Aires, o de Lima).

20. No quiere esto decir que no merezca la pena el esfuerzo. Los departamentos de difusión de todas las oficinas de estadística mantienen una tensión constante por favorecer estas publicaciones y es éste un ejercicio obligado. El camino de mejorar la imagen, y la realidad, de una oficina estadística no es fácil. Se debe insistir conociendo lo lentos que serán los avances.

21. En cambio una labor divulgativa más sencilla pero que rinde frutos mucho antes se encuentra en la redacción de notas de prensa atractivas y cercanas a la sociedad. Esta cuestión se escapa un poco del objetivo de este documento y dejaremos, por tanto, ahí la reflexión.

Publicaciones divulgativas en la red

22. Dedicaremos un apartado a tratar sobre internet en detalle. No obstante, y hablando específicamente de las posibilidades que para la divulgación ofrece la red, cabe hablar de algunos ejemplos. Uno de ellos es el sitio web que ha puesto en marcha el INE de Portugal junto con un colegio de secundaria portugués (en la dirección de internet: alea-estp.ine.pt). En este sitio se presentaron incluso estadísticas sobre las medallas olímpicas de Sidney 2000 en cuanto terminaron los juegos olímpicos. Es una forma muy interesante de acercar la estadística a los jóvenes. Internet es un medio que ayuda a la creación de publicaciones divulgativas. Existen ejemplos notables del aprovechamiento de la técnica para construir zonas recreativas en la web que permiten al usuario navegar de forma entretenida por los conceptos estadísticos. Un caso concreto es el sitio web de la oficina de estadística del Reino Unido (www.statistics.gov.uk), que ofrece una versión para internet del folleto *UK in Figures* que difiere de la edición en papel porque presenta los capítulos de una forma mucho más amena y buscando interactuar con el usuario. Existen otros muchos ejemplos concretos como el Censo para jóvenes que propone el Istat italiano, o las páginas para jóvenes del sitio del IBGE brasileño o del INEGI mejicano.

Oferta editorial para usuarios profesionales: de la publicación de tablas a la base de datos on line

23. El usuario profesional es el principal cliente de una oficina de estadística y el libro de resultados detallados es el producto con el que una oficina de estadística se siente verdaderamente cómoda. Por dar una cifra bastante común: el INE-España publica en torno a 100 publicaciones de este tipo cada año. No es, por tanto, extraño que en los últimos tiempos se hayan desencadenado cambios vertiginosos en la forma de ofrecer a estos usuarios la producción estadística: un sistema que parecía el futuro en 1995 -las publicaciones electrónicas en disquetes- está ya cercano a la desaparición apenas seis años después. Y en medio de toda esta revolución tecnológica y de hábitos está, como siempre, internet.

Las publicaciones electrónicas (1991-2000)

24. Hasta hace unos pocos años todo usuario especializado que quisiese trabajar con grandes masas de datos tenía que tomarlas directamente de una publicación en papel. Para evitar esta molestia, y esta fuente de innumerables errores, se empezaron a editar publicaciones electrónicas. Para centrar la cuestión debemos establecer una definición de publicación electrónica. Una publicación electrónica no es una mera copia de la publicación impresa en un disquete o en un CD-ROM, o al menos no debe serlo. Existen, y está muy extendido su uso, formatos de archivos orientados a página impresa como el famoso "pdf" (formato Adobe Acrobat). Así, en un CD-ROM se puede almacenar una copia informática de una publicación impresa. A efectos de ahorro en la producción estos formatos tienen un gran valor pero no tanto como herramienta de trabajo para el usuario. Cuando hablamos de publicaciones electrónicas nos referimos más bien a formatos de archivos con los que presentar la información a los usuarios facilitándoles el trabajo de extracción y manejo de esa información. En los casos más sencillos las publicaciones electrónicas son ficheros planos (de texto, "txt" o similares) u hojas de cálculo.

25. A lo largo de los últimos años de la década de los ochenta y durante todo el decenio pasado surgieron diversos paquetes para la presentación de estadísticas en formatos electrónicos. Existen muchos ejemplos pero podemos mencionar como los más extendidos Beyond 20/20, Cub-X (actualmente EVA, desarrollado por Eurostat) o PC-AXIS. En principio estos paquetes sirven como herramienta de ayuda al usuario profesional a la hora de tratar con los datos. A lo largo del tiempo estos paquetes han ido ganando funcionalidades que les acercan a los verdaderos paquetes estadísticos –tienen ya la

capacidad de realizar gráficos o algunas operaciones matemáticas sencillas - pero en definitiva se presume que su uso fundamental es el de soportar miles de datos para su exportación a otros entornos de trabajo donde el usuario se sienta más cómodo.

26. Algunas oficinas de estadística comenzaron a editar en estos formatos sus publicaciones detalladas. Este cambio no es una mera cuestión de ahorros en la impresión –o de imagen de modernidad- como el que se pretende al editar un “libro en CD-ROM” sino que conlleva muchos cambios en la forma de producir la información estadística. Supone abandonar el concepto de cuadro estadístico clásico y adentrarse en el mundo de las bases de datos estadísticas.

27. El INE de España empezó a editar publicaciones electrónicas en 1991. Realmente los usuarios disponían de datos en versiones informáticas desde antes, puesto que el banco de datos cronológicos Tempus se puso en marcha ya en 1987. Pero fue sobre todo a lo largo de la primera mitad de los noventa cuando se fueron editando cada vez más publicaciones electrónicas, fundamentalmente comercializadas en disquetes. Al margen del uso de algunas soluciones a medida, para las publicaciones habituales se generalizó el uso de un software de visualización de tablas estadísticas elaborado por el propio INE: el paquete Saeta-2.

28. La segunda mitad de los noventa trajo un cambio sustancial en la cantidad de publicaciones editadas. Toda la producción del INE-España se vuelca a formatos electrónicos. El ejemplo más sobresaliente es la familia de productos en CD-ROM, CERCA, que contenía millones de datos de los censos agrario, de población, viviendas, edificios y locales de los primeros noventa. Aunque otros países ya venían apuntando esta tendencia desde algunos años atrás, en nuestro caso es 1998 el año en el que se produce el cambio más significativo en este terreno de publicaciones electrónicas. El disquete o el CD-ROM deja de ser una herramienta auxiliar y pasa a sustituir por completo algunas publicaciones. Se tomaron algunas decisiones que parecían arriesgadas: los resultados detallados de la Encuesta de Población Activa (EPA), o los resultados regionales del Movimiento Natural de la Población se dejaron de editar en papel. El cambio no fue traumático para los usuarios en absoluto. Quizá estaban más preparados para el cambio de lo que nosotros pensábamos.

29. Además en 1998 se decidió cambiar el paquete visualizador de publicaciones del software Saeta-2 al actual PC-AXIS. Este software, desarrollado por la oficina de estadística de Suecia, es el usado por al menos una decena de oficinas de estadística en el mundo, entre ellas todas las de los países nórdicos. Este cambio demuestra la velocidad a la que se producen los avances en el mundo de la informática. Un instrumento de difusión que parecía avanzado en 1995, el paquete Saeta-2, se considera algo obsoleto en 1998 y se abandona por completo en 2000. Actualmente toda la producción estadística del INE se encuentra en formato PC-AXIS y sólo han transcurrido dos años desde que se empezó. Los años 1998 y 1999, y en gran medida también el 2000 supusieron un gran esfuerzo de sistematización y adaptación de miles de tablas de resultados estadísticos de decenas de publicaciones a formatos electrónicos, de forma que hoy podemos dar por concluido el objetivo y toda la producción estadística del INE-España se dispone ya en formatos electrónicos.

30. Al mismo tiempo que nos vemos envueltos en esta transición -del papel a la publicación electrónica- nos enfrentamos al nuevo reto de difundir por internet. El servidor web del INE-España se puso en marcha a finales de 1995 en pruebas y desde enero de 1996 ya de forma oficial. Antes de esto, en 1993, el INE-España ya había puesto en marcha un servidor Videotex de información estadística. La experiencia del Videotex fue enriquecedora: a veces hay avances en el mundo de la tecnología que se anuncian como revolucionarios y mueren antes de nacer. Eso ocurrió con Videotex por causa de internet.

La llegada de internet

31. Aunque más adelante tendremos ocasión de tratar de lo que supuso y va a suponer internet para las oficinas de estadística, merece la pena detenerse a ver las implicaciones en materia de publicaciones electrónicas. En 1996, internet no es más que un mero escaparate secundario de nuestra actividad. En la subdirección General de Difusión del INE-España hay por estas fechas un departamento dedicado a las publicaciones electrónicas y otro más pequeño atendiendo el sitio web. Este sitio web se dedica por entonces sobre todo a proporcionar el catálogo de publicaciones, algunas páginas de presentación, principales resultados (con carácter divulgativo) y algún resultado detallado, como el IPC. Tres años después, el número de usuarios del INE por internet ha crecido tan espectacularmente que el INE decide que toda la producción electrónica se vuelque a internet, de forma las publicaciones dejan de ser “en disquete” para ser “on line”. Este cambio supuso varios meses de arduo trabajo de programación que dio como fruto INEbase, el almacén de datos en internet que actualmente tiene el INE. La publicación en disquete, de hecho, está llamada a desaparecer en los próximos meses al menos como producto estándar. El disquete pasaría así a considerarse una extracción a medida de la base de datos INEbase.

32. Aunque lo que acabamos de contar pueda parecer una disgresión técnica dentro del objetivo de este documento, se trata de una cuestión central. Disponemos hoy en día de toda la información en soporte electrónico. No estamos hablando ya de centenares de disquetes que el usuario colecciona en el mejor de los casos, sino de un sistema donde se almacena de forma más o menos ordenada toda la producción estadística del INE, actualizada al día y accesible a todos los usuarios del mundo. Como consecuencia inmediata, disponer de toda la información en formato tratable por el usuario nos concede una mayor libertad a la hora de planificar el contenido de las publicaciones. Esto entronca con lo que mencionamos anteriormente al hablar de publicaciones divulgativas. El viejo sueño de los departamentos de difusión, conseguir publicaciones en papel más atractivas, con menor peso de la información en forma de cuadros, es más fácil de alcanzar cuando conseguimos que el usuario quede atendido con los productos electrónicos. Entonces el libro puede y debe ofrecer algo más.

Bases de datos en internet

33. Pero por otro lado, una vez que disponemos los datos en formatos electrónicos no ya orientados a papel (meras copias en disquete de tablas en papel) sino en formatos tipo base de datos, aparece una nueva y enorme oportunidad, al tiempo que un nuevo reto: si somos capaces de almacenar todos esos datos en un gran sistema accesible al público en internet permitiremos al usuario una forma de interactuar con nuestros datos completamente nueva. No se trata de disponer de más información estadística o de disponer de ella antes, sino de un cambio cualitativo. Si somos capaces de almacenar toda esa información que hemos llevado a formatos electrónicos en un determinado depósito único podríamos preguntar a ese sistema cuestiones como “¿qué información publica el INE-España donde intervenga al mismo tiempo la variable “actividad económica”, “sexo”, “edad”?. Y el sistema ofrecerá información simultáneamente de estadísticas de empleo, de salarios o de encuestas industriales o de hogares. El límite lo pone el detalle de cada encuesta. Es una nueva posibilidad de acceso a la información para el usuario, que podrá en el futuro tener incluso implicaciones en nuestra forma de producir los resultados finales de estadísticas.

34. No todo son luces cuando se habla de las implicaciones que tiene el uso de las nuevas tecnologías. Aparte de las dificultades técnicas y de recursos humanos que entraña la puesta en marcha de un almacén normalizado de datos estadísticos, también nos vemos obligados a redoblar el cuidado de

la calidad de la información, mucho más que cuando se publican libros aislados. Supongamos que un usuario busca estadísticas que contengan la variable “sexo”. En algunas operaciones puede aparecer esta variable con el nombre “género”. Si una determinada operación estadística usa esa variable “género” y otra la más tradicional “sexo” no aparecen en tal base de datos como la misma variable. Es un ejemplo trivial pero lo que se pretende poner de manifiesto es que la mejora en la cantidad y calidad de la información que ponemos a disposición de los usuarios tiene el efecto secundario de que a veces salen a la luz defectos que antes estaban ocultos. En el caso del INE se está trabajando en una base de metadatos que regule todas las actuaciones de los diversos departamentos desde el principio de las operaciones de forma que las variables que aparezcan en el cuestionario deban estar dadas de alta en esa base de datos. Dicho de otro modo: no sería posible que un determinado departamento productor de estadísticas se invente una clasificación de edades más allá de las edades simples o los grupos quinquenales –por poner un ejemplo simplista- si no hay justificación. Deberá en definitiva adaptarse a las clasificaciones y nomenclaturas existentes en la medida de lo posible.

35. Pero al margen de este efecto secundario el hecho indudable es el beneficio que reporta al un grupo muy nutrido de usuarios buscar la información, no ya por operaciones estadísticas (el usuario ahora debe conocer que los datos de empleo por edades los proporciona la Encuesta de Población Activa) sino por variables. Esto que hemos avanzado es una de las líneas de trabajo fundamentales para el futuro, pero no podemos considerarlo implantado hasta hoy. Al día de hoy lo que las oficinas de estadística más avanzadas ofrecen en internet en general son colecciones de cuadros organizados por operaciones estadísticas en diversas formas.

Oferta no editorial (peticiones a medida)

36. Cuando hablamos de la nueva política de difusión y comunicación de los institutos de estadística orientada a atender las demandas de los usuarios, en realidad estamos hablando sobre todo de oferta no editorial, es decir, de atención a demandas individuales.

Aunque las nuevas tecnologías han traído y van a traer en el futuro grandes cambios en la oferta editorial, donde de verdad se vuelca el trabajo de comunicación de las oficinas de estadística es en esta vertiente de atención personalizada.

37. En el gráfico se advierte la evolución seguida en los últimos años del porcentaje de ingresos de las peticiones a medida respecto de los ingresos totales. En él se aprecia que en sólo seis años las peticiones a medida han pasado de proporcionar menos de un 20% de los ingresos totales a alcanzar el 60%. El otro 40% es la oferta editorial (libros, disquetes, CD-ROM). Un hecho que conviene tener en cuenta es que este salto cualitativo viene impulsado por el estancamiento –que no la disminución- en las ventas de productos, propiciado sin duda por el aumento de la oferta de datos gratuitos del INE en internet.

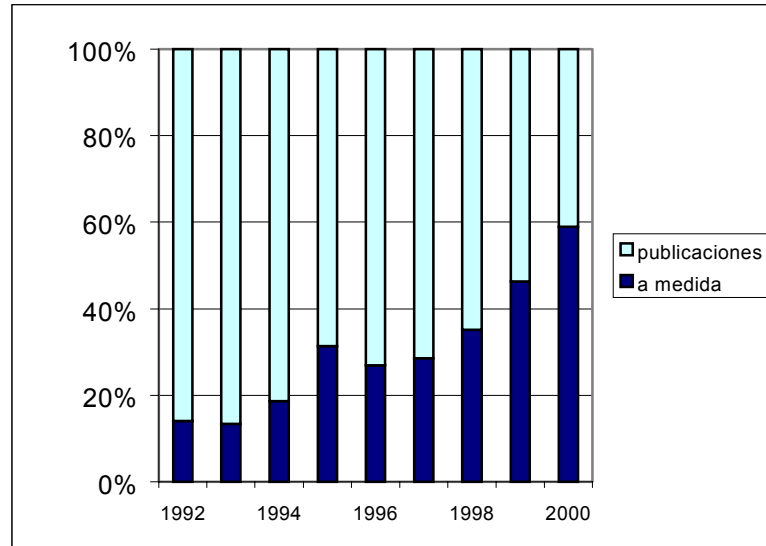


Gráfico 1. Aportación de las peticiones a medida al total de ingresos. INE-España.

38. Los ingresos por peticiones a medida no son sino una variable que mide parcialmente nuestras actividades de atención a demandas concretas de los usuarios. Las nuevas tecnologías ofrecen unas posibilidades de comunicación del INE con la sociedad que eran completamente desconocidas apenas hace tres años. Otro ejemplo muy interesante es el del uso de un buzón de correo electrónico para atender preguntas de los ciudadanos –de hecho algunas de esas preguntas terminan siendo peticiones a medida-. En marzo de 1997 el INE pone en marcha un buzón (info@ine.es). Por esas fechas se recibían en la unidad de información unas 300 preguntas al mes en forma de carta o envíos de fax. En los últimos meses de 2000 se viene recogiendo más de 1.500 mensajes de correo electrónico al mes en esa dirección. Hemos multiplicado por cinco nuestra comunicación “epistolar” con los usuarios. De hecho el uso masivo del correo electrónico por parte de los usuarios provoca un problema de desatención al ciudadano difícil de atajar hasta el punto de que algunas oficinas de estadística con mucha reputación, como el ABS australiano, han dejado de publicitar ese buzón general “info” de correo electrónico.

39. Para poder establecer una hipótesis de futuro respecto a la evolución de las peticiones a medida conviene intentar explicar cuáles son las causas de este incremento espectacular, que se ha producido y se viene produciendo en todos los países de los que tenemos referencia. Las mejores herramientas para explicar estas causas son sin duda las encuestas a usuarios y hemos de reconocer que el INE no ha hecho ninguna investigación exhaustiva de ese estilo en el pasado reciente, aunque sí se han tenido algunas entrevistas con usuarios concretos para conocer sus opiniones.

40. En resumen cabe decir, respecto de la atención personalizada, que el esfuerzo de darnos a conocer a la sociedad ha sido grande y se ha hecho en muchos ámbitos. Por un lado está el efecto positivo del esfuerzo dedicado a las notas de prensa. Se han hecho más y mejores, dentro de una

constante preocupación por captar la atención de los medios y, por tanto, de la sociedad a quien en definitiva se quiere llegar. La misma página web del INE, con un número creciente (e incluso sorprendente) de visitas es un escaparate ideal para los investigadores sobre la información que disponemos y cómo profundizar en ella. Al menos queremos creer que quizá también nuestros propios méritos en atender cada vez mejor a nuestros usuarios han hecho que se nos conozca como un servicio público eficiente. También debemos considerar factores puramente extrínsecos como la proliferación de estudios y de demanda de información en general que traen consigo los tiempos y en particular lo que se conoce como *sociedad de la información*. Todas estas son causas que pueden explicar el incremento, incluso espectacular, del número de peticiones atendidas por el INE en los últimos años, y previsiblemente en el futuro.

Aspectos comerciales asociados a la difusión gratuita por internet

41. El INE-España es uno de los institutos que han decidido volcar su producción estadística en internet de forma gratuita. Es esta una ya vieja polémica entre oficinas de estadística. De un lado hay casos como los de Canadá, Australia, Dinamarca, Portugal, Eurostat o Francia en las que la información bien no se ofrece por internet, bien se ofrece bajo suscripción de pago. Hay otras oficinas como las de los países de la Región Latinoamericana, pero también Estados Unidos, España, Holanda o Reino Unido, que priman la oferta gratuita. Existen casos híbridos como el italiano, que ofrece bancos de datos gratuitos y otros de pago. En los últimos meses parece ganar terreno la oferta gratuita. Hay casos singulares como el Reino Unido y últimamente Suecia, que en 2000 ha dejado de cobrar por el acceso a sus bases de datos en internet. Hay indicios de que otros países nórdicos están pensando seguir el mismo camino.

42. A pesar de que no ha transcurrido tiempo suficiente todavía como para emitir una opinión más certera, nos inclinamos por pensar que la oferta gratuita de datos en internet merma en cierta forma los ingresos por productos editoriales clásicos, pero quizá en mayor medida se incrementan los ingresos por peticiones a medida. El interés que despierta una base de datos oficiales gratuita entre los usuarios es muy grande. Y no conviene perder de vista el efecto que tiene en nuestra imagen como oficina de estadística cercana a las necesidades de nuestros clientes.

43. Existe otro aspecto, quizá demasiado polémico hoy. Algunas voces han mencionado ya la posibilidad de incluir publicidad en nuestros sitios web. Quizá sea una idea futurista o incluso simplemente descabellada para organismos de la administración pública. Permítaseme sólo una reflexión en este terreno. El servidor web del INE-España está actualmente auditado por la oficina que controla la difusión de los medios de comunicación clásicos (en papel) y electrónicos (internet). Esta oficina, que pertenece a la asociación internacional de verificadores de audiencia, la Oficina de Justificación de la Difusión OJD, publica sus resultados en www.ojd.es. Las cifras de número de visitantes del sitio web del INE superan las de la mayor parte de medios de comunicación regionales –no a los de ámbito nacional-, lo que en primer lugar no deja de ser sorprendente. El INE tiene en sus manos un potente instrumento de difusión. Pero, además es un dato objetivo que un sitio web con cifras de audiencia auditadas podría establecer unos precios de mercado por publicidad. Los ingresos por publicidad podrían ser muy superiores a los generados por la venta de suscripciones de una base de datos de pago. En un contexto de escasez de recursos presupuestarios quizá algún día quepa preguntarse si es más lícito admitir publicidad que cobrar por la información.

Internet como mecanismo de comunicación entre las oficinas de estadística y la sociedad

44. Cuando se habla de los retos y las oportunidades nuevas en materia de difusión y de comunicación, no podemos dejar de hablar de internet como el canal de comunicación principal de futuro. Hemos dedicado ya algún detalle al papel que puede jugar el servidor web de una oficina de estadística como mecanismo de difusión editorial en forma de bases de datos, pero no hemos hablado de internet como instrumento global, como ese canal de comunicación que está transformando la forma de trabajo. De la misma forma que algunos bancos están creando bancos filiales que sólo operan en la red, con el prefijo “e-“, podemos hablar en el futuro de un e-INE.

45. Volvamos por un momento al aspecto editorial. Internet ha traído un cambio radical en la forma de publicar del INE-España. Hace muy pocas fechas quien escribe estas líneas tuvo una conversación con un analista económico. Se preguntaba este usuario por los últimos datos publicados dando por hecho que lo que estaba en internet no sería *lo último*. Al contrario, en el caso del INE-España al día de hoy los términos se han invertido: no es que la información tarde en publicarse en internet, sino que la información se publica en primer lugar en internet, en la base de datos INEbase, y ya posteriormente en el resto de formatos (papel, disquete,...). Al menos por lo que respecta a nuevas publicaciones, y usando una frase que ya se ha hecho famosa: *lo que no está en internet no existe*.

46. Otro tanto ocurre con los comunicados de prensa. Las noticias que el INE emite se ponen en internet en primer lugar y posteriormente se envían a los medios por fax simultáneo. Además, se está trabajando actualmente en simultanear la publicación por internet de los principales resultados (el comunicado de prensa) y los cuadros finales detallados. Hay casos notables, como el IPC, en los que ya funciona este sistema.

47. Una posibilidad nueva de llegar a los usuarios que está siendo ampliamente utilizada por las oficinas de estadística es el envío de resúmenes de información a direcciones de correo electrónico. El INE-España ofrece este servicio –de pago- desde hace tres años, y el número de usuarios crece continuamente. En este terreno hay oficinas de estadística muy avanzadas como el IBGE de Brasil que dan un paso más en el uso de las tecnologías ofreciendo un servidor wap, que permite acceder a la información estadística desde el teléfono celular (teléfono móvil, en jerga española). El siguiente paso será el envío de mensajes cortos a esos teléfonos, servicio que desde hace tiempo ofrecen empresas privadas que venden datos estadísticos.

48. No hemos tocado, y no podemos extendernos siendo este un documento que se centra en la difusión, el otro aspecto fundamental de internet como herramienta de comunicación global de una oficina de estadística con la sociedad. Internet es una vía de comunicación bidireccional y no solo es útil para la difusión sino también, y en el futuro sobre todo, para la recogida de la información. Solo cómo inciso apuntamos que el INE de España va a recoger el Censo 2001 también por internet y no lo va a hacer fundamentalmente por beneficios de ahorros ni de gestión –todo lo contrario- sino por imagen, porque entendemos que es lo que el ciudadano espera de nosotros, que seamos capaces de ofrecer esa posibilidad.

El análisis de los usuarios

49. Así pues en solo tres años internet se ha convertido en el canal principal de difusión. Además es la mejor herramienta también para conocer el interés que despertamos entre los usuarios. En ese sentido hay oficinas de estadísticas como las de algunos países nórdicos (Finlandia, Suecia, ...) que dedican una

gran atención a los usuarios de internet por medio de encuestas. Muchas oficinas de estadística piden a sus usuarios que se registren para acceder a los datos y así conocen mejor a su público. Es poca la experiencia que el INE-España puede aportar en esta materia. Pero todo usuario que visita un servidor web deja una huella de su visita y esta huella se registra en un fichero que se conoce familiarmente como *el log*. Este *log* se puede analizar y existen multitud de programas en el mercado que ayudan a automatizar ese análisis, lo que permite conocer los gustos y preferencias de nuestros usuarios. ¡Cómo hubieran disfrutado los estadísticos hace unos años si hubieran podido disponer de esa herramienta para comprobar qué apartados de un Anuario eran más consultados!. Esta posibilidad de analizar la demanda arroja abundante información que nos ayuda a mejorar cada día nuestra oferta por internet.

El futuro inmediato

50. Por último, debemos dedicar nuestra atención a los proyectos de futuro al menos a medio plazo. En este terreno son dos los grandes proyectos que van a captar nuestros esfuerzos. Por un lado está la difusión del Censo de Población y Viviendas 2001 y por otro la modernización del sitio web de acuerdo con las nuevas tendencias.

51. El Censo de Población y Viviendas 2001 se debe difundir sobre todo por internet. En estos tiempos no vamos a poder permitirnos el lujo de difundir los datos del Censo con tres años de retraso. La información debe estar pronto y on-line. En este terreno de poner grandes masas de datos en internet hay mucha investigación en marcha y el mercado ofrece muchas soluciones de almacenes de datos, *Data Warehouse* en terminología informática. Existen ya notables ejemplos de estos almacenes de datos en internet, como en el sitio web del ISTAT italiano, para datos demográficos e industriales.

52. El otro gran proyecto es la nueva generación de sitio web. Las nuevas herramientas informáticas desarrolladas para la publicación por internet como los *gestores de contenidos web* permiten trabajar de forma descentralizada. Hablamos de paquetes informáticos que permiten por un lado una nueva forma de trabajo dentro de la oficina de estadística que permite una mejor forma de trabajo definiendo el papel del autor (la unidad productora de la estadística), la autoridad de publicación, el webmaster, de forma que se trabaja como en los diarios. Además se gobierna con estas herramientas el sitio web de forma que se garantiza la ausencia de enlaces rotos o de páginas caducadas. Por el lado del usuario se permite una interacción mucho mayor entre él y el sitio web que visita, por medio de la personalización y la suscripción a canales. Un ejemplo de esto último es el sitio web de Eurostat. El usuario puede personalizar el sitio web de forma que si sólo le interesa el apartado “sociedad”, cuando visite el sitio web la página principal que va a ver no es la estándar sino la de sociedad, y puede recibir todas las noticias que se produzcan sobre ese apartado. Toda esta tecnología es la que está presente en los múltiples portales de internet que proliferan últimamente.

53. Como resumen podemos decir que actualmente la tecnología nos ofrece más soluciones de las que una oficina puede digerir y cabe esperar que esto se acentúe en los próximos años. Las oficinas de estadística debemos estar atentas a estos cambios, con la mirada puesta siempre en las necesidades de nuestros usuarios, muchos de los cuales –y esto conviene no olvidarlo- todavía no conocen las nuevas tecnologías. Aún así el futuro pasa siempre por internet y por el uso eficiente y racional de las nuevas tecnologías. Si en la forma de difundir las estadísticas se han producido más cambios en los últimos diez años que en los cien anteriores no cabe esperar sino una aceleración de este proceso, por lo que los proyectos a un plazo superior a tres años son pura especulación.