

## XI. DIVULGACIÓN DE LA INFORMACIÓN A LOS USUARIOS

“Probablemente no sea exagerado decir que, en casi todos los países, los usuarios no aprovechan en absoluto y de forma total las estadísticas disponibles publicadas y en otras formas, debido en parte a que no se conocen lo bastante bien las estadísticas [...]. El fomento de una explotación más intensiva y extensiva de las estadísticas mediante una promoción activa basada en estudios de usuarios, forma parte integrante de las actividades de difusión.”<sup>94</sup>

### A. ASPECTOS GENERALES DE LA DIFUSIÓN

468. En parte debido a la situación descrita en la cita inicial de este capítulo, hay una clase de intermediarios en el proceso de difusión cuya tarea es buscar a los usuarios y adaptar la información para que se ajuste a sus necesidades, y brindar a la vez una interpretación útil de los datos.

#### **Recuadro 15: Definiciones: difusión y publicación**

Las palabras *difusión* y *publicación* desempeñan roles cruciales y poseen definiciones amplias en el texto que sigue. Se considera que la difusión significa “poner a disposición del público”, sin restricciones y con prescindencia de la manera en que se realiza la operación. Por ende, la publicación entraña la actividad de hacer pública la información estadística, en forma impresa o por la Internet, y también en CD-ROM, cintas magnéticas, audiocasetes, radio y televisión, y cualquier otro medio de comunicación que pueda cumplir los mismos objetivos.

469. La participación de intermediarios puede coadyuvar a la difusión de la información estadística de varias formas:

- Su conocimiento del proceso estadístico libera a los estadísticos de la ardua tarea de interactuar con los usuarios finales de la información;
- Al someter los datos a un análisis cabal, aportan una crítica constructiva adicional de la calidad y presentación;
- Ayudan a los estadísticos a evaluar la demanda de varios tipos de datos.

Sin embargo, también hay problemas potenciales:

- A veces, pueden malinterpretar los datos sin que los estadísticos tengan la oportunidad de corregirlos;

---

<sup>94</sup> Manual de 1980, pág. 25.

- Como resultado de sus propios intereses, pueden distorsionar involuntariamente la información transmitida a los estadísticos sobre las necesidades de información estadística de los usuarios.

*1. Suministro de información a los usuarios sobre las propiedades de los datos estadísticos*

470. Los estadísticos profesionales y las instituciones estadísticas prestigiadas están obligados a describir con exactitud y franqueza las bondades y deficiencias de los datos que publican y explicar el grado de inferencia que pueden avalar los datos. No hay un consenso internacional sobre la manera de hacerlo, pero el organismo de estadística debe cerciorarse de que su público esté bien informado de lo siguiente:

- Dónde se deben ubicar los datos, conforme al tema y el período de tiempo;
- Cómo se definieron y compilaron los datos;
- Qué calidad se asigna a los datos;
- Qué datos afines se pueden usar para fines de comparación o de brindar contexto.

471. Muy pocos organismos han invertido los recursos necesarios para brindar esta clase de información sobre todas las estadísticas que producen.<sup>95</sup> No obstante, si estos metadatos no acompañan la creación de datos, su creación a posteriori exigirá una inversión considerable. Para cumplir las normas de buena organización estadística, la documentación de este tipo debería estar disponible en toda la gama de series publicadas.<sup>96</sup>

472. Se puede reducir la carga asociada con los proyectos de metadatos si una unidad específica del organismo de estadística se encarga de garantizar de que los metadatos se produzcan, se ciñan a un formato estándar y se mantengan y actualicen adecuadamente. Interesa tener presente, empero, que aunque la responsabilidad se otorgue a una unidad especializada, el conocimiento emana casi exclusivamente de la parte sustantiva del organismo de estadística. Es importante distinguir entre la necesidad de producir metadatos (con prescindencia del medio) para toda la gama de productos estadísticos y la adopción de un sistema y protocolo para registrar la información. Esto último ya es objeto de un animado debate internacional, pero lo primero no ha despertado todavía tanta atención.

473. Los adelantos de la tecnología computacional han redefinido radicalmente la demanda y oferta de información estadística. Las restricciones a la producción y recuperación que afectan a

---

<sup>95</sup> Un modelo destacado de documentación de metadatos es el de la Oficina de Estadística de Australia (ABS, según sus siglas en inglés). Su componente de gestión de datos está orientado a mejorar el servicio al cliente por medio de datos, conceptos y procedimientos integrados mejor catalogados, más visibles y más accesibles. Estas metas se enmarcan en el desarrollo, la carga y el uso de un “almacén” de información empresarial que cuenta con medios para albergar, catalogar y hacer accesibles todos los datos finales producidos por la Oficina junto con los metadatos que describen los conceptos y procedimientos subyacentes.

<sup>96</sup> Véanse las referencias pertinentes a los principios óptimos de ejecución de encuestas en Statistics New Zealand (s/f), *Protocols for Official Statistics*, Wellington, disponible en <<http://www.stats.govt.nz>>.

los productores y usuarios de datos han disminuido considerablemente. En vez de distribuir resúmenes de la información disponible y permitir que los usuarios seleccionen ciertos datos para los que precisan detalles complementarios, el organismo de estadística puede suministrar toda la gama de datos, que puede almacenada por los usuarios, muchos de los cuales poseen ahora el software y los conocimientos tecnológicos necesarios para crear sus propios resúmenes y extractos analíticos.

474. El adelanto tecnológico ha redundado también en una profusión de depósitos de datos de autoservicio por los que es casi imposible navegar sin una guía confiable, lo que torna aún más crucial la provisión de metadatos de alta calidad. Por tanto, el organismo de estadística no puede adoptar una actitud de *laissez faire*, confiando al usuario las responsabilidades de buscar, resumir y analizar los datos, sino que debe hallar un compromiso aceptable que permita que ambas partes participen en la labor de “consumir” los datos. No hay ninguna regla general para definir esta relación, pero interesa recordar que el apetito de los usuarios por los metadatos es limitado, aunque haya hardware disponible para el almacenamiento y procesamiento. Además, también es limitada la capacidad de los no especialistas para manejar grandes volúmenes de datos.

475. No obstante, hay que tomar medidas para incrementar la probabilidad de que un número creciente de usuarios, provistos con mejores instrumentos de búsqueda y más exigentes en términos de calidad, hallen lo que están buscando. Aunque los metadatos detallados no se utilicen, el mero hecho de que estén compilados y a disposición del público resultará tranquilizador para aquellos que estén a favor del mantenimiento de los altos estándares de credibilidad.

476. El equilibrio entre lo que técnicamente se podría poner a disposición del público y lo que se debe dejar al libre acceso atendiendo al uso probable que se hará de ello es un tema al que la unidad encargada de la difusión debe prestar mucha atención.

## 2. Política de difusión

477. Un organismo de estadística que carezca de una política de difusión bien definida correrá el riesgo de perder su credibilidad como agente independiente. Los siguientes elementos son esenciales para una política de difusión efectiva:

- Un calendario de comunicados, definido con la debida antelación, que trate a toda la clientela por igual;<sup>97</sup>
- Normas claras que definan cuál es la información que debe darse a conocer a la prensa y qué datos detallados de apoyo pueden difundirse mediante boletines estadísticos;

---

<sup>97</sup> Según las Normas Especiales para la Divulgación de Datos (NEDD) del Fondo Monetario Internacional, “los elementos de control de las normas correspondientes al acceso, la integridad y la calidad [...] realzan la transparencia en la compilación y divulgación de las estadísticas [...]. Para permitir un *acceso* inmediato y equitativo, las normas prescriben: a) la divulgación anticipada de los calendarios de publicación y b) la divulgación simultánea de los datos a todas las partes interesadas”. Disponible en <<http://dsbb.imf.org/Applications/web/overview/>>.

- Normas que definan el costo de acceso a información estadística detallada.<sup>98</sup>

478. Los organismos de estadística son cada vez más concientes de los beneficios de un calendario predefinido de comunicados estadísticos. Es mejor trabajar con arreglo a un cronograma con plazos conservadores que trabajar demasiado rápido y ser considerado impredecible. O bien, si las noticias se dan más tarde que lo habitual y son más favorables de lo previsto, el organismo de estadística podría dar la imagen de estar regido por influencias políticas.

479. Para muchos usuarios, la frase que condensa todo el proceso de medición (por ejemplo, “el mes pasado el IPC siguió aumentando a una tasa de 10 por ciento anual”) es más importante que los factores que explican las noticias. Dado que son habitualmente los medios de comunicación los que ofrecen tales resúmenes, es necesario ponerlos al corriente de la significación de los datos y metadatos relevantes. Desde el punto de vista de otros agentes, entre ellos los intermediarios estadísticos, los factores explicativos y los datos auxiliares desempeñan un papel importante en la labor de explicar las fuerzas subyacentes que impulsan los cambios y prever tendencias futuras. Una vez más, el organismo de estadística debe tener definirse claramente la selección de los datos que puede distribuirse a la prensa para consumo masivo y cuál es el conjunto de datos que, debido a su naturaleza detallada y al hecho de que derivan de una clasificación cruzada más fina, aparecen un tiempo después en un boletín estadístico (en forma electrónica o convencional).

480. El crecimiento de la Internet ha desdibujado los límites de unas normas que solían carecer de ambigüedad. En teoría, no hay nada que pueda impedir que un organismo de estadística ponga toda la información disponible en su portal web y maneje el acceso mediante la Internet en vez de utilizar métodos más tradicionales. Mediante un árbol de directorios y archivos, los usuarios pueden llegar al detalle que consideren apropiado a sus intereses, con la ventaja adicional de que la tecnología les permite dejar un rastro en los elementos que han consultado.

481. La unidad de difusión del organismo estadística debe ser consciente de que la tecnología va liberando rápidamente las ataduras que constreñían sus actividades. La actualización tecnológica ha pasado a ser casi tan importante como los estudios de necesidades y satisfacción de los usuarios.

## B. DIFERENTES FORMAS DE DIFUSIÓN

### 1. Medios tradicionales

482. Aunque hoy en día hay numerosas formas de divulgar información, las más habituales, tales como boletines, compendios, extractos y anuarios, aún se siguen utilizando. Durante la mayor parte de la segunda mitad del siglo pasado, la mayoría de los organismos de estadística han adoptado la costumbre de publicar un anuario (véase la sección E, titulada *Anuario estadístico*), un compendio mensual o trimestral, y una publicación especializada ocasional si sus lectores podían identificarse con prontitud (por ejemplo, estadísticas de comercio exterior).

---

<sup>98</sup> Véase la sección C del capítulo XII.

Tanto el anuario como el compendio cubrían prácticamente todas las actividades que realizaba el organismo de estadística.

483. La organización de apoyo que requería esta forma de difusión de datos era igualmente clara. Cada unidad sustantiva se ocupaba de la compilación de una rama especial de las estadísticas (por ejemplo, estadísticas de precios), que figuraría en el “compendio” y el “anuario”, respectivamente. Cada unidad era responsable de la exactitud de sus datos y de la relevancia, consistencia y forma de las notas de pie de página adjuntas. Asimismo, debía estar disponible para responder ante solicitudes específicas que no pudieran administrar los editores de la publicación.

484. En el organigrama de la institución había una unidad de difusión, encargada de actividades tales como identificar lectores, definir el formato de la publicación, distribuir cronogramas a los colaboradores, asegurar que el proceso de impresión se ajustara al calendario previsto y gestionar la distribución y las suscripciones. Esta unidad era responsable también de interactuar con las organizaciones temáticas para garantizar que cumplieran con el calendario global de difusión.

485. Algunas oficinas de gran tamaño tenían sus imprentas propias; en varios países, las instalaciones de que disponía el organismo de estadística figuraban entre las más voluminosas y complejas del sector público. Esta forma de organización sigue siendo viable, aunque las formas modernas de difusión, y en particular el uso de la Internet, han abierto nuevas posibilidades.

## *2. Multimedia*

486. Quizá el cambio más importante que han traído los adelantos tecnológicos es la necesidad significativamente menor de controlar grandes instalaciones de imprenta. Los organismos de estadística tienen ahora los medios para diagramar sus propias publicaciones y, para las tiradas menores, los instrumentos para imprimir todo in situ. Además, la tecnología ha eliminado la necesidad de imprimir grandes volúmenes de tablas estadísticas (sobre todo las relacionadas con los censos de población y las estadísticas del comercio exterior) haciendo posible la distribución de información por otros medios.

487. Hace veinte años, la alternativa a las publicaciones en papel era difundir la información mediante cintas magnéticas para computadores, pero esto solo estaba al alcance del reducidísimo conjunto de usuarios que tenía acceso a un computador central. Durante las dos últimas décadas, el acceso se generalizó mucho más con la proliferación de los computadores personales y los discos magnéticos flexibles. En los cinco a diez últimos años, se ha adoptado casi universalmente la práctica de distribuir grandes volúmenes de datos en CD-ROM. Los CD-ROM permiten transmitir la información de manera más imaginativa - mezclada con sonido y acompañada de software de procesamiento - e invita de hecho a desplegar más esfuerzos para analizar datos brutos que cualquier medio de difusión anterior.

## *3. Internet*

488. El advenimiento de la Internet ha otorgado un número de posibilidades cada vez mayor a

los proveedores y usuarios de estadísticas. Sus ventajas principales son la interactividad, la versatilidad, la velocidad y la eficacia en función de los costos, lo que permite que el organismo de estadística mejore enormemente el servicio que presta a los usuarios.

489. Las implicaciones organizacionales del uso intensivo de la Internet con fines de difusión son sustanciales. Por ejemplo, puede modificarse el mencionado enfoque tradicional con doble nivel jerárquico de las publicaciones. Cada unidad sustantiva tendría los medios para instalar su propia página web en el portal del organismo y administrar la vertiente interactiva de la difusión. Una unidad central se encargaría de comunicar la información a la prensa y tendría también la facultad y los conocimientos necesarios para definir (previa aprobación de una instancia superior) un “código de buena conducta” respecto a los contenidos y el aspecto del material anunciado en el portal web del organismo. La unidad central se encargaría también de convocar reuniones para determinar como reaccionan los usuarios como comunidad a la gama de productos producidos por el organismo.

490. Otra consecuencia organizacional importante es que el archivo o base de datos electrónico usado para preparar la difusión impresa podría usarse para la versión en la Internet de la misma publicación. La integración estrecha de contenido y presentación de las publicaciones electrónicas y convencionales podría representar también un ahorro sustancial en el proceso de difusión. Esto significa que el organismo ya no depende necesariamente de los medios impresos, ya que podría convenirle ofrecer solo versiones electrónicas de sus publicaciones ya sea por la Internet o en CD-ROM.

491. La entrega de estadísticas en función del tiempo a los usuarios ha mejorado considerablemente con la Internet. El desfase cronológico entre la recopilación y la difusión de los datos con los medios impresos tradicionales se reduce considerablemente cuando la divulgación se hace por la Internet. En la práctica, la difusión por la Internet puede hacerse tan pronto como la versión impresa está terminada y se envía a reproducción y distribución. Esto permitiría que los usuarios tuvieran acceso a las estadísticas difundidas por la Internet varias semanas antes de recibir la versión impresa.

492. Muchos organismos de estadísticas se están percatando de que la Internet es ideal para divulgar estadísticas sensibles al mercado. La Internet permite que el organismo haga públicas las estadísticas de manera ordenada, es decir, permitiendo a todos los usuarios un acceso equitativo y simultáneo a las estadísticas. Anteriormente se habían usado las transmisiones por fax para este fin, pero los usuarios habían sido muy críticos con este método.

493. El costo de instalar un servicio de Internet en un organismo de estadística se ha reducido espectacularmente en los últimos años. Esto puede atribuirse a la reducción de costos tanto del hardware como del software, así como a la disponibilidad de software comercial que puede usarse para un portal de Internet básico pero con un funcionamiento muy satisfactorio.

494. La eficiencia en función de los costos derivada de la difusión de estadísticas y metadatos estadísticos por medio de la Internet es sustancial cuando con esta difusión se sustituyen los productos impresos o de otros medios físicos como cintas magnéticas o CD-ROM.

495. La Internet permite que los organismos de estadística brinden un acceso más amplio a las estadísticas y los metadatos estadísticos. En particular, el nivel de detalle que puede suministrarse no está limitado, como en los medios impresos, por el tamaño de la página. Ahora, el usuario también puede obtener metadatos estadísticos exhaustivos de forma habitual. Las estadísticas y los metadatos estadísticos archivados por el organismo de estadística pueden ponerse ahora fácilmente a disposición de los usuarios. Además, las publicaciones estadísticas agotadas pueden ponerse también a disposición de los usuarios de la Internet suministrando formatos escaneados o de otro tipo que conservan la estructura y configuración del documento.

496. La tecnología de los programas navegadores de páginas web es muy sofisticada, y esto permite que los organismos brinden a los usuarios un acceso expedito a bases de datos y sistemas de difusión de estadísticas en la Internet. Los navegadores vienen ahora con una funcionalidad que permite reconocer el tipo de archivo y recibir directamente en su computador las estadísticas en formato de valores separados por comas (CSV), hojas de cálculo electrónicas u otros formatos habituales.

497. La Internet ha brindado a los organismos de estadísticas un método muy útil para poner a prueba diversas maneras de presentar las estadísticas o rastrear la popularidad de sus comunicados, pedir comentarios y obtener retroalimentación sobre la suficiencia de sus datos y metadatos. En la etapa de desarrollo de una nueva base de datos para la Internet, los usuarios pueden poner a prueba la interfaz de la base de datos del organismo de estadística y dar de inmediato su parecer a los diseñadores sobre rubros tales como la configuración de la interfaz, su funcionalidad, el tiempo de respuesta de las conexiones desde la Internet a la base de datos y la usabilidad general. Esto resulta muy útil para el organismo estadística como prueba inicial del “producto” antes de su presentación. Una vez publicado el servicio, el organismo de estadística tiene la oportunidad de mantenerse en estrecho contacto con los usuarios mediante un correo electrónico de contacto sobre el sitio web. Al aportar esta función, el organismo de estadística puede obtener sugerencias muy útiles para mejorar el servicio a sus clientes.

498. El organismo puede usar también la Internet para recoger estadísticas o metadatos afines mediante formularios diseñados en lenguaje de etiquetado hipertexto (HTML), accesos directos a bases de datos a distancia, acceso a servidores a distancia mediante el protocolo de transferencia de ficheros (FTP) o envíos de correo electrónico. Estos métodos son ahora de uso corriente y la elección de uno de ellos depende de la complejidad de la tarea, el nivel de seguridad que se requiera y la frecuencia de entrega, entre otros requisitos. Últimamente, los organismos de estadísticas han estado investigando el uso del lenguaje de etiquetado extensible (XML) para transferir estadísticas y metadatos entre organismos de estadísticas y proveedores y usuarios de datos. El XML ofrece ventajas potenciales sustanciales en materia de eficiencia para los proveedores y usuarios de estadísticas, ya que permite transferir de forma estándar datos y metadatos estructurados. Lo que interesa aquí no es promover el uso del XML - de hecho, para cuando el lector lea este libro el XML podría haber sido reemplazado - sino más bien que los organismos tengan nuevos instrumentos a su disposición para recopilar y difundir datos y metadatos con más facilidad.

### C. RECUPERACIÓN DEL COSTO DE PUBLICACIÓN

499. De conformidad con el principio gubernamental de “el usuario paga”, algunos organismos cobran tarifas de mercado al menos por algunos de sus productos y servicios, sean los usuarios del gobierno o del sector privado. En la Oficina Australiana de Estadísticas, por ejemplo, el objetivo del principio “el usuario paga” es inducir a los usuarios a identificar y enfrentar sus verdaderas necesidades estadísticas, para lograr que la demanda de productos de la Oficina funcione como un indicador que señale el uso idóneo de sus recursos, y para compensar el costo de la producción de estadísticas. Desde esta perspectiva, la Oficina Australiana de Estadísticas tiene obligaciones de “interés público” para garantizar que las estadísticas básicas, cuando menos, serán asequibles y de fácil acceso; de esta forma ha sido posible financiar el Programa de Extensión de Bibliotecas de la Oficina, que abarca 529 bibliotecas de toda Australia, a las que se ha provisto de publicaciones gratuitas de la Oficina para cubrir las necesidades de sus comunidades locales.<sup>99</sup>

500. La cuestión es si se deben tratar las publicaciones estadísticas de manera muy semejante a la de un servicio del gobierno general (como la policía y la defensa nacional) o como un servicio gubernamental que los usuarios deben pagar cada vez que lo usan (como los peajes, parques y museos). En este último caso, ¿cuál es el precio adecuado? Los argumentos varían según la política social y comunicacional del gobierno. El debate sobre el principio “el usuario paga” abarca las posiciones siguientes:

- Si un gobierno necesita información para sus propios fines - tomar mejores decisiones, mostrar al electorado si ha cumplido o no sus promesas preelectorales - solicitará la producción de información estadística. El costo será sufragado por todos los contribuyentes y es parte de las tareas inherentes al desarrollo de un buen gobierno;
- La disponibilidad de información sobre el progreso económico y social de una sociedad es algo a que tiene derecho todo ciudadano de una sociedad libre y una responsabilidad que el buen gobierno debe asumir. Dado que no es posible legislar sobre el volumen de información que debe proporcionarse gratuitamente o sobre el precio que debe cobrarse por los datos, el único principio práctico es no cobrar nada;
- Dado que de todas maneras hay que producir información para atender las necesidades del gobierno, el usuario solo debería pagar, como máximo, el costo marginal de una información solicitada con una forma determinada y en un plazo dado;
- Es de una injusticia manifiesta imponer la carga de financiar la producción de información altamente especializada, que gratifica los objetivos de unos pocos (investigadores, historiadores, estadísticos profesionales), a toda la comunidad de contribuyentes;
- Sería casi imposible basar una estructura tarifaria en el costo marginal. En consecuencia, el costo promedio del suministro debe cobrarse a todos los usuarios, con independencia

---

<sup>99</sup> Australian Bureau of Statistics (1997), *Annual Report 1996-1997*, Canberra.

del sector de origen. No hay otra manera equitativa de administrar una política de recuperación de costos.

501. Estos asuntos han sido objeto de vivos debates durante algún tiempo, pero no ha surgido ningún consenso internacional. Tal vez cabe decir a estas alturas que para los organismos de países en desarrollo cuyo principal desafío es conseguir que los ciudadanos reconozcan la existencia y utilidad de la información estadística, la cuestión más apremiante no consiste en obtener el máximo ingreso de las publicaciones estadísticas. En los organismos de estadísticas más avanzados, donde ciertos usuarios plantean peticiones especializadas singulares (y costosas), hay una tendencia a favor de cobrar determinados productos con precios superiores a sus costos nominales. La implementación de una política tarifaria difiere sobremanera de un organismo a otro.<sup>100</sup>

### *1. Políticas comerciales*

502. En los organismos que se han embarcado en un programa de difusión con trasfondo comercial - en que predomina la venta de un servicio determinado o basado en el conjunto completo de publicaciones - se justifica la creación de una unidad especial encargada de la comercialización y actividades afines. Sin embargo, en otros organismos las investigaciones han demostrado que el potencial comercial de las publicaciones estadísticas es limitado y, por tanto, no amerita la creación de una unidad especial.<sup>101</sup> Naturalmente, aunque el potencial comercial sea escaso o nulo y no exista una unidad especial encargada de la comercialización, los organismos siempre tienen la responsabilidad de investigar nuevos medios para incrementar el número de usuarios de sus productos.

503. Una política comercial requiere varios elementos y, sobre todo, un historial de costos que pueda justificar los precios asignados a cada publicación en caso de que sean objeto de escrutinio bajo la presunción de conducta monopólica. Los elementos de esta política son los siguientes:

- Un algoritmo para cotizar tabulaciones especiales y una directriz sobre solicitudes ulteriores de la misma información por parte de otro usuario;
- Un algoritmo para cotizar encuestas diseñadas a pedido o cuestionarios adicionales elaborados para complementar los cuestionarios de encuestas disponibles;
- Un objetivo explícito y justificable (por ejemplo, la recuperación de todos los costos vinculados con la producción del original, la impresión y la distribución, en el caso de productos impresos, y un conjunto comparable de costos para distribución por Internet);
- Un plan de comercialización en el que se contemple la identificación del usuario y sus necesidades;

---

<sup>100</sup> Comisión Económica para Europa (1997), *Informe de la cuadragésima quinta sesión plenaria de la Conferencia de Estadísticos Europeos*, Ginebra, 10 al 12 de junio de 1997 (ECE/CES/52).

<sup>101</sup> Para ser justos con aquellos organismos que se han embarcado en un programa comercial, su objetivo no es exclusivamente comercial. Por ejemplo, el cobro de precios de mercado por las publicaciones impresas y electrónicas brinda una buena retroalimentación de mercado al organismo estadístico.

- En los organismos grandes, habría que crear o identificar una unidad de comercialización aparte;
- Un catálogo de todas las publicaciones con sus precios respectivos.

504. La unidad encargada de comercializar publicaciones tiene que asumir plenamente estos elementos y objetivos y estar dispuesta a afrontar las críticas de sectores de la comunidad que son los más afectados por el conjunto de precios de venta.

### *2. Recurso a terceros con fines de difusión*

505. En algunos países, se ha contratado a terceros (en algunos casos empresas del sector privado) para que se encarguen de comercializar todo o parte del programa de difusión del organismo de estadística. Esta medida persigue el objetivo de calibrar las señales del mercado para las publicaciones del organismo, elimina la necesidad de dotar de personal a una unidad de comercialización, y libera al organismo de la obligación de explicar sus políticas de precios en el contexto de metas sociales generales. Naturalmente, este programa solo tiene sentido en un entorno en que hay un mercado activo.<sup>102</sup>

506. Empero, antes de adoptar soluciones de este tipo, el personal directivo de los organismos de estadísticas debe ser consciente de que ni la mejor de las publicaciones estadísticas es capaz de generar una enorme demanda, y que muchos usuarios se contentarán con compartir ejemplares o acceder a ellos mediante las bibliotecas u otras colecciones públicas. La experiencia sugiere que las escasas publicaciones estadísticas más atractivas son las de comercio exterior y las del censo de población.

### *3. Derechos de propiedad intelectual y regalías*

507. Un objetivo importante de un organismo de estadística efectivo es difundir lo más ampliamente posible la información que compila y desplegar todos los esfuerzos posibles para conseguir que el gobierno, los investigadores, las empresas y la comunidad en general use esa información. Por tanto, parece irrelevante o incluso contradictorio plantear la cuestión de los derechos de propiedad intelectual y regalías en relación con las estadísticas oficiales. En realidad, lo que se contempla es asegurar que, mediante la persuasión moral, los usuarios intermediarios citen la fuente de la información estadística e incluyan las salvedades a que esté sujeta. Es más, en los organismos que comercializan su información, el derecho de propiedad intelectual es una medida destinada a impedir que los usuarios de la información estadística obtengan un provecho personal de una actividad que fue financiada colectivamente por los contribuyentes.

---

<sup>102</sup> Cuando se toleran o incluso se fomentan las alianzas con empresas del sector privado, debe existir un procedimiento adecuado para que las empresas editoriales y distribuidoras participen en el proceso, y los contratos a corto plazo deben ser la norma con el fin de que los acuerdos no queden obsoletos con el paso del tiempo y la aparición de nuevas tecnologías.

508. Algunos organismos estadísticos se sirven de la marca registrada e indican a todos los usuarios que deben indicar correctamente la autoría de la información estadística.<sup>103</sup> Es poco probable que un organismo tome medidas legales para encarar el uso indebido o la autoría incorrecta. La persuasión moral suele ser bastante efectiva.

509. En los casos en que resulta obvio que los intermediarios también adquieren con frecuencia compilaciones estadísticas para apoyar estudios y ejercicios analíticos, no bastaría con la atribución de autoría y correspondería el pago de regalías.

#### D. COMPLEMENTAR LA INFORMACIÓN CON EL ANÁLISIS

##### 1. *¿Una oficina nacional de estadística debe hacer análisis?*

510. No existe un consenso internacional sobre la extensión o profundidad de los comentarios que el organismo de estadística debe añadir a las cifras corrientes, y menos aún respecto del establecimiento de vínculos entre un conjunto de cifras recopiladas recientemente y otro que se compiló de forma independiente. Hasta cierto punto, hay una convergencia de opinión en el ámbito social y demográfico, y varios organismos preparan monografías sobre demografía y diversos asuntos sociales. Pero surgen dudas considerables a la hora de hacer algo similar con las estadísticas económicas. Se podría argüir que en demografía nada ocurre con mucha rapidez y, por lo tanto, los analistas no tienen que preocuparse de que sus observaciones vayan a cambiar las tendencias poblacionales. Sin embargo, en el caso de los datos económicos, una expresión o una frase mal escogida podría afectar el comportamiento en los mercados financieros, plantear serios interrogantes sobre la política económica adoptada por el gobierno y provocar en suma lo que un organismo de estadística siempre ha evitado hacer, es decir, influir en el mundo real con sus opiniones públicas y no con cifras estimadas objetivamente.

##### 2. *Hechos e interpretación*

511. No hay mucha controversia en torno al hecho de que el organismo de estadística debe comentar, como mínimo, los datos destacados y usar su información confidencial para influir en la impresión creada por cifras agregadas si esa impresión no está avalada por los hechos. Por ejemplo, las horas trabajadas en un sector industrial se desplomaron en uno de los meses estivales en los que esto no era habitual. Se dio el caso de que la empresa dominante del sector había decidido cerrar sus fábricas antes de lo acostumbrado por razones técnicas y otorgar vacaciones pagadas a sus trabajadores. En un caso como este, lo lógico es que el organismo de estadística desactive la alarma de las cifras agregadas comentando - sin divulgar quién fue el responsable - lo que causó el desplome.

512. Es incorrecto que un organismo de estadística formule juicios normativos. Por ejemplo, al comentar las últimas medidas de la distribución del ingreso, un organismo de estadística responsable no debe adjuntar comentarios editoriales sobre los cambios más recientes de la estructura impositiva y sus efectos regresivos en la forma de la curva de distribución. Tampoco sería correcto hacer juicios normativos disimulados en presupuestos controversiales o pruebas

---

<sup>103</sup> Una nota estándar a estos efectos reza así: “Prohibida la reproducción total o parcial de esta publicación por cualquier medio o procedimiento y con cualquier destino” (Oficina de Estadística de Canadá).

poco firmes de causalidad. En cambio, los lectores saldrían muy beneficiados si el organismo de estadística, al examinar, por ejemplo, el estado del mercado de la vivienda, recordara a los lectores que el número de construcciones nuevas ha caído y que esta caída coincidió con un alza notable de las tasas de interés, incluidas las tasas hipotecarias. Estos ejemplos no son prescriptivos; ilustran más bien la postura de un organismo de estadística que es coherente con su vocación de objetividad y neutralidad.<sup>104</sup>

### *3. Funciones analíticas e información*

513. Si el jefe de estadística decide agregar de forma habitual comentarios analíticos al comunicado de cifras - sociales o económicas -, se debe encomendar a alguna unidad del organismo que lo haga. Si los esfuerzos de la institución son efectivos, los medios de comunicación se acostumbrarán a reproducir los comentarios oficiales y mantenerlos aparte de las evaluaciones de cifras procedentes de otras corrientes de opinión. Para cerciorarse de que están en condiciones de explicar lo que significan los comentarios del organismo, los representantes de los medios de comunicación tenderán a buscar un contacto dentro de la institución. Si el jefe de estadística decide no asumir la carga adicional de ser el interlocutor habitual de los medios de comunicación (aunque en las oficinas menores esto sería aconsejable), podría designar con claridad meridiana quién es el portavoz oficial. Esto impedirá toda confusión que pueda surgir de las distintas opiniones formuladas por diversos profesionales dentro del mismo organismo. En las oficinas donde haya más actividad de análisis - quizá debida al análisis con profundidad y el examen de una encuesta u otros conjuntos de datos afines - la responsabilidad podría recaer no en una persona, sino en la totalidad de una unidad analítica.

### *4. Examen de publicaciones*

514. Pese a las precauciones y la formación impartida a los portavoces oficiales, puede haber errores en los análisis. Para evitar situaciones embarazosas, el organismo de estadística debe tomar medidas adicionales de precaución. En cuanto a los comunicados cuya utilidad exige una publicación rápida, debe establecerse un proceso de examen colectivo que involucre a los funcionarios de más alto nivel de la organización y fomente la revisión y crítica temática cruzada. Por ejemplo, un comunicado de estadísticas sobre empleo y desempleo puede ser examinado con más eficiencia por los responsables de las estadísticas de industria y comercio o los de cuentas nacionales. Aunque se lleven a cabo en forma habitual, los exámenes de este tipo no deben requerir demasiado tiempo por parte de los lectores.

515. Otro proceso estaría reservado para los esfuerzos de más largo aliento, como pueden ser los que tienen relación con las series de análisis generados por una nueva encuesta de ingreso y gasto familiar, un nuevo censo económico o un nuevo censo de población. Dadas las escalas de tiempo que se manejan en tales ejercicios, corresponde instituir un proceso de examen formal. Si se logra persuadir a los miembros de la profesión académica para que participen en el proceso, habrá un beneficio adicional. La misión exclusiva del proceso de examen sería juzgar si las afirmaciones que se presentan están plenamente avaladas por los hechos; si se tomaron en cuenta las inferencias más importantes fundadas en los nuevos datos disponibles; y si los métodos

---

<sup>104</sup> Véase la sección A del capítulo IX, donde hay otras observaciones sobre la naturaleza y funciones de los análisis del organismo de estadística.

empleados pueden superar un examen minucioso, dados los conocimientos actuales. Sin embargo, hay un componente de este examen que no debe pasarse por alto. Se trata de cerciorarse de que no se diga nada indebido en el análisis, dado el contexto político y jurídico del organismo de estadística. Este último requisito es importante. Por ejemplo, algunos organismos de estadística se encargan del acopio de estadísticas y de los estudios económicos (o ejercicios analíticos). Otros no tienen esta función añadida. Se concluye que lo que constituiría una “intromisión” administrativa en materia de funciones en un país, en otro se consideraría una tarea programada de la organización. El juicio relativo a lo que puede decirse depende por completo del jefe de estadística o de alguien en quien él delegue directamente.

#### E. EL ANUARIO ESTADÍSTICO

“En vista de la próxima [creación de un gran número de nuevas provincias], y la perspectiva de que aumenten las relaciones comerciales entre ellas y con socios extranjeros, parece necesario contar con un manual de información común sobre ellas.”<sup>105</sup>

516. La entidad física llamada anuario puede convertirse en una reliquia del pasado, obsoleta ante las posibilidades que presenta la moderna tecnología computacional y de telecomunicaciones. Sin embargo, durante muchas décadas la imagen estadística de un país ha estado disponible en su anuario, y la imagen correspondiente a los países del mundo ha estado disponible a través del conjunto de anuarios de las Naciones Unidas.<sup>106</sup> Si alguien desea conocer todos los datos relevantes de un país en un sentido cuantitativo, puede consultar estos anuarios, cuyo valor reside en la amplitud de la información y la variedad de perspectivas que presentan. El punto de vista alterno es que la actividad de un organismo de estadística debería consistir en dar respuestas pertinentes a preguntas específicas.

517. Dejando de lado el asunto de si el organismo de estadística publica un volumen de estadísticas llamado “anuario” o crea un portal web bien diseñado en que puede hallarse toda la información relevante que describe el país, las ventajas de producir un anuario comprenden lo siguiente:

- Ofrece la oportunidad de examinar la información relevante que describe un país;
- Aclara la necesidad de integración en las estadísticas que se seleccionarán para el anuario;
- Revela las lagunas de la información disponible, sugiriendo con ello cuáles son las nuevas iniciativas que deben adoptarse para completar la descripción de la estructura social y económica del país;
- En sistemas descentralizados, constituye un medio adicional de promover la coordinación entre las unidades estadísticas de los departamentos gubernamentales;

---

<sup>105</sup> Harvey, Arthur (editor) (1867), *Year-Book and Almanac of British North America for 1867*, Montreal.

<sup>106</sup> Por ejemplo, el Anuario Demográfico, el Anuario de Estadísticas sobre Energía, el Anuario de Estadísticas Industriales, el Anuario de Estadísticas del Comercio Internacional y el Anuario de Estadísticas de Cuentas Nacionales.

- Es un instrumento pedagógico ideal para iniciar a los niños en la geografía física, política y humana de su país.

518. Se contraponen a estas consideraciones los temores de que el anuario pase a ser un fin en sí mismo, de poco valor para la clientela a que está destinado, y que sus contenidos puedan ser excesivos para aquellos que tienen prisa e insuficientes para aquellos que desean profundizar en su conocimiento de un tema determinado.

519. En gran medida, el desarrollo de la Internet ha modificado los fundamentos de muchos de estos temores. Los aspectos económicos de la producción (que ha sido la perspectiva más sobrecogedora durante muchos años) han cambiado radicalmente. La principal innovación es que en muchos casos ya no es necesario imprimir el anuario, o que se puede imprimir a pedido. Hay otras consideraciones que revisten casi la misma importancia. Las páginas del anuario pueden actualizarse con mucha mayor rapidez. Además, resulta fácil preparar varias versiones del anuario, según la cobertura y el detalle requeridos, como ocurre con algunos de los diccionarios más conocidos.<sup>107</sup>

520. Tanto si el organismo de estadística opta por un anuario o un volumen conciso - disponible en todas las embajadas del país y destinado a informar al potencial inversionista o turista extranjero - como si el asunto se maneja por la Internet, la iniciativa de producir un anuario requiere una estructura (es decir, un departamento o una unidad). La estructura no es tan diferente de la que se utiliza para la comercialización de las publicaciones estadísticas. Se compone de un órgano coordinador cuyo cometido es definir contenidos, establecer plazos, administrar la distribución (o delegarla en una unidad de comercialización especializada), planificar la evolución futura del anuario, señalar las contradicciones o ambigüedades de los datos y, en caso necesario, asegurar el enlace con otros departamentos del gobierno que puedan albergar a otros productores de estadísticas.

521. Tal vez el reto más difícil que encara la unidad coordinadora es asegurar que los departamentos que contribuyen no desdeñen el ejercicio por ser una tarea que corresponde a otros y de la que no son responsables. Un sistema de enlaces operado a través del portal web del anuario podría proporcionar a los usuarios un contacto más directo con los contribuyentes y estimular su interés.

---

<sup>107</sup> Por ejemplo, algunas ediciones del *Oxford English Dictionary* se publican en varios formatos: el *Concise* (1 volumen), el *New Shorter* (2 volúmenes) y la publicación completa (actualmente, 20 volúmenes). De hecho, algunos organismos estadísticos ya siguen este modelo y cuentan con un resumen, una publicación intermedia y una edición de bolsillo.

### **Conclusiones**

Un organismo de estadística tiene que encontrar el justo equilibrio entre dos asuntos relevantes para su política de difusión: a) el nivel de interpretación y análisis que debe dejarse en manos de los intermediarios, y b) el volumen de metadatos que merece publicarse. Empero, no debe ponerse en duda la obligación de tratar a todos los usuarios por igual dándoles un acceso simultáneo a los datos. Un organismo de estadística fortalece considerablemente su control si emite un calendario de publicación de comunicados y se ciñe a él. Además, una política de difusión debe definir el costo de acceder a información estadística detallada.

Un organismo de estadística tiene que encontrar el justo equilibrio entre una política cada vez más general de parte del gobierno, que obliga a los usuarios a pagar ciertas clases de servicios, y su deber de hacer que las estadísticas oficiales sean accesibles para la comunidad en la medida en que el presupuesto lo permita. Es posible subcontratar algunas o muchas de las funciones vinculadas en la comercialización, pero esto deja pendiente la disyuntiva entre ventas y distribución gratuita. No hay en consenso internacional en cuanto al límite entre ambas.

La actividad de difusión no está completa si no va acompañada de un análisis que explique el significado de las cifras. Este análisis debe realizarse de la manera más neutral y objetiva posible pero no debe degenerar en un resumen mecánico de los hechos. En un nivel elemental, el organismo de estadística puede presionar con su conocimiento de eventos singulares que influyan en los agregados publicables. En un nivel más especializado, puede usar sus conocimientos multitemáticos para mostrar las interdependencias entre datos y procesos sociales. Al hacer esto, sobre todo en el ámbito económico, el organismo de estadística asumirá cierto nivel de riesgo. Este riesgo consiste en invadir el territorio de otros sectores del gobierno que están mejor equipados para comentar la evolución coyuntural, pero que a la vez serían algo menos neutrales. Para evitar consecuencias adversas, hay que establecer procesos de examen en los que puede participar el jefe de estadística si es necesario.

La publicación de un anuario - convencional o electrónico - es el mejor método de seleccionar las estadísticas más importantes que describen un país y su economía, sociedad y medio ambiente. Un anuario sirve también para examinar las lagunas de la información disponible.