

M1/367.2

EJ 2

C.E.S.

Pág. 1

Centro Estadístico de Servicios

DIRECCION DE DIFUSION

I.N.D.E.C.

05 SET 2003

INFORME DE LA
MISIÓN EFECTUADA EN LA ARGENTINA
DEL 5 AL 16 DE AGOSTO DE 1991

ANDRE DE LOS SANTOS

Esta misión se desarrolló en el Instituto Nacional de Estadísticas de Argentina: INDEC. El tema general era la difusión estadística. La organización de la misión, en especial el calendario y el detalle de los temas de las reuniones de trabajo, fueron precisados in situ, de común acuerdo con la Sra. Lelia de Cervetto, Directora de Coordinación del Sistema Estadístico Nacional. La primer semana fue dedicada a reuniones de trabajo con el grupo "Censo 91", en una prolongación de mi misión de noviembre 1990. La segunda semana permitió un enfoque operativo y técnico del programa de reorganización de la difusión, enviado por el INDEC por carta del 14-6-91.

1. CONTACTOS FUERA DE LOS GRUPOS DE TRABAJO

1.1 Director del INDEC

Al comienzo de la misión fui recibido por el director del INDEC, M. Valle, que espera lograr de la renovación de la difusión estadística, una mejor información de los agentes económicos por parte del INDEC, y en consecuencia una mejora cuantitativa y cualitativa de la notoriedad del Instituto. El problema que le parece comprometer más esta ambición es el de la dificultad que tienen los usuarios para comparar datos de fuentes diferentes, no solamente en el nivel de los conceptos, sino también en el de los procedimientos concretos que hacen disponible la información, no sólo en el marco del Sistema Estadístico Nacional, sino también en el seno mismo del INDEC.

1.2 Secretario de Planificación

Encontré al Sr. Orsi, Secretario de Planificación, que deseaba verme, en el curso de una audiencia en la que participaron el Sr. Valle y la Sra. de Cervetto. (El INDEC forma parte de la Secretaría de Planificación, organismo dependiente de la Presidencia de la Nación). El Sr. Orsi me interrogó en especial sobre la parte de actividades del INSEE realizadas por subcontratación con el sector privado - por ejemplo en lo que se refiere a la publicidad -, sobre los aspectos comerciales de la difusión, sobre los ingresos.

Parece de acuerdo con la idea de que el INDEC proteja la propiedad de los datos que produce, así como con la idea de hacer pagar un canon a los terceros que redifundan la información (tipo derechos de autor).

1.3 Comité de Dirección

La misión terminó con una reunión del Comité de dirección del INDEC. El orden del día era la discusión de los "objetivos de la reforma de la difusión estadística", documento redactado en el curso de la segunda semana por el grupo encargado de este proyecto (cf anexos). Las observaciones del Comité fueron positivas. La idea de desarrollar el Departamento de Atención de usuarios ("Mise à disposition" (1)) y de hacerlo conocer mejor por el público, pareció atractiva, aun si ello supone para los productores algunos cambios de actitud (disminución de la respuesta directa por los productores) y algunas obligaciones (establecimiento de un plan de difusión, transferencia sistemática y organizada de información hacia el Departamento de "Mise a disposition").

Hice notar al Comité de Dirección, como ya se lo había dicho al Secretario de Planificación, que lo que más comprometía el avance de los trabajos del grupo "Reforma de la difusión", era el hecho de trabajar fuera de un marco de objetivos establecido por una autoridad superior a la Dirección de Difusión. Este grupo trabaja, en efecto, en la reforma de la función de difusión en el INDEC, función que excede ampliamente la responsabilidad de la Dirección de Difusión. Sería útil que una disposición superior indique al grupo si es o no alentado a estudiar:

(1) El sentido de "Mise à disposition", expresión que se seguirá utilizando en el texto, implica la atención a los usuarios poniendo a su disposición los materiales necesarios. (N. del T.)

- una organización de la difusión mucho más centralizada, a cargo de la Dirección de Difusión.
- una orientación mucho más comercial de la difusión.

2. GRUPO "CENSO 91"

Este grupo está encargado, desde hace varios años, de todo el proceso del Censo de 1991. Habiéndose desarrollado el operativo de campo en mayo ppdo., el grupo no pudo dedicarse a los problemas de la difusión más que a partir de julio. En el seno del grupo, mis principales interlocutores fueron la Sra. Juana Carrizo y el Sr. Alejandro Giusti.

En el curso de las reuniones de trabajo, en que participaron la Sra. de Cervetto y el señor Norberto Medina, Director de Difusión, estudiamos el anteproyecto del plan de difusión del Censo, elaborado por el grupo "Censo 91".

2.1 El anteproyecto

El trabajo realizado en poco más de un mes es considerable y parece muy sólido:

- se apoya sobre un análisis de la demanda pasada y sobre entrevistas con grandes usuarios para la estimación de la demanda potencial.
- propone un plan de difusión que lejos de ser sólo un plan de publicaciones, aborda la difusión por medios y soportes informáticos.
- estudia las modalidades prácticas de la transferencia de datos hasta el Departamento de "Mise à disposition", y posteriormente de la respuesta al público.

2.2 Puesta a punto y realización del proyecto

Las entrevistas con los grandes usuarios potenciales, en especial bancos y oficinas de estudios e investigación, continúan. Se va a precisar el plan de publicaciones, se establecerá un cronograma indicativo y se fijará la distribución de los datos entre publicaciones y soportes magnéticos. El proyecto ya terminado será presentado al Comité de Dirección en el mes de setiembre.

Para poner a punto este proyecto y luego proseguir con su realización, se han definido cinco temas de trabajo. La responsabilidad será confiada a miembros del grupo "Censo 91", que podrán crear subgrupos ad-hoc si el tema requiere la cooperación constante de otros servicios del INDEC.

- Análisis de la demanda histórica y potencial: finalización del diagnóstico.
- Marco legal de la difusión comercial: posibilidad para el INDEC de utilizar los ingresos de sus ventas; difusión

gratuita prevista por la ley, en especial en el nivel provincial.

- Definición de los procedimientos y de los productos de difusión utilizando la informática; análisis de los recursos necesarios; organización de la producción de archivos de difusión.
- Plan de publicaciones: evaluación de los costos y de los recursos; planificación del operativo.
- Organización de la difusión y de la "mise à disposition": organización del circuito de los datos y de su documentación hasta el departamento de "Mise à Disposition"; recursos necesarios en materiales y en formación para este servicio; publicidad de los productos del censo y promoción del servicio de "mise à disposition".

Durante el curso de mi anterior misión había recomendado que el tema de la reforma de la difusión fuera abordado a partir de un caso concreto, importante para el público y capaz de dinamizar al equipo que a ello se dedicara: el censo de población de 1991. Parece que esto funciona bien: el grupo "Censo 91" se ha hecho cargo del problema y está acumulando experiencia y elaborando soluciones para los muy numerosos problemas que plantea un operativo importante de difusión. Muchos puntos que permanecían hasta ahora en la oscuridad, comienzan a aclararse.

Sin embargo me parece necesaria una recomendación: para que las soluciones elaboradas para este caso concreto y de corto plazo, sean compatibles con la orientación del grupo "Reforma de la difusión", que trabajará a más largo plazo, me parece deseable que el grupo "Censo 91" integre de manera permanente un representante de la Dirección de Difusión. Así se asegurará un lazo permanente entre los dos grupos.

3. GRUPO "REFORMA DE LA DIFUSIÓN"

Mi participación en el trabajo de este grupo, durante la segunda semana de la misión, fue precedida por visitas a los tres departamentos de la Dirección de Difusión. Los contactos fueron muy cortos como para pretender hacer un diagnóstico. Intentaré sin embargo dar una imagen del estado de las cosas.

3.1 Presentación de la Dirección de Difusión en el INDEC

El peso de esta dirección en el INDEC es reducido: menos de cincuenta personas en un organismo con un millar de empleados. Su parte en el equipamiento para procesamiento de la información es aún más reducida: la Dirección de Difusión no tiene acceso al equipo central de computación y ha recibido sus tres primeras microcomputadoras hace muy poco tiempo: una sola está ya en condiciones de ser usada.

A esta debilidad comparativa se agregan dos dificultades, que son generales no sólo para todo el INDEC, sino también para toda la administración central:

- la brutal disminución de su personal que, en un año y considerando el conjunto de la administración central debería alcanzar un 30%.
- demoras en el funcionamiento de los servicios administrativos que son la causa de que falten los elementos de consumo o de que las máquinas no sean reparadas durante 5 ó 6 meses.

Sin embargo, un nuevo director ha sido nombrado en enero en la Dirección de Difusión, el señor Norberto Medina, con la misión de normalizar la situación y desarrollar la actividad y los resultados de la difusión. En el curso del primer semestre, se emprendieron un cierto número de acciones en este sentido. La dirección comprende tres departamentos.

3.1.1 El departamento de Publicaciones

Este departamento ha atravesado un período extremadamente grave, ya que en mayo de 1990 se interrumpió la realización de las publicaciones (aún el Boletín de estadísticas), por falta de papel.

Sin embargo, los mayores avances concretos hacia una normalización se realizaron en el nivel de las publicaciones:

- desde mayo 1991 reapareció el boletín mensual de estadísticas.
- se definió el programa de publicaciones del segundo semestre.
- algunas notas han definido la distribución de tareas y de responsabilidades relativas a la entrega de manuscritos (originales), la revisión de las pruebas, la redacción de los textos promocionales de las publicaciones, etc.
- la transformación en una publicación de los "comunicados de prensa".
- la incorporación de dos egresados de una escuela de periodismo.

Queda pendiente el hecho de que el INDEC no dispone:

- de un sistema integrado de publicaciones.
- de una doctrina y de una distribución clara de las responsabilidades en lo que se refiere a la determinación de tirajes y precios y de los receptores a título gratuito.

De todo esto resulta que el conjunto actual de publicaciones es mal conocido por el público, con tirajes excesivos mientras no faltó papel, pocas ventas y miles de entregas sin cargo por publicación.

3.1.2 El departamento Biblioteca

La biblioteca es bastante rica y parece haber logrado mantener una gestión sólida a pesar de las reducciones de personal. La organización se está modernizando: el servicio ha recibido recientemente una micro-computadora compatible IBM con el sistema

ISIS suministrado por UNESCO. Numerosas fichas ISIS se habían realizado con anterioridad y están siendo ingresadas.

Sin embargo la biblioteca ha sufrido mucho por la suspensión de las publicaciones: un cierto número de instituciones han cesado de enviar sus publicaciones por no recibir en intercambio las del INDEC.

En lo que se refiere a los servicios brindados al público, la distribución de tareas entre la Biblioteca y la "Mise à Disposition", no es clara y podría mejorarse si se la precisara.

3.1.3 El departamento de "Mise à Disposition"

Este departamento parece acumular todos los inconvenientes. Funciona con muy poco personal, sin equipamiento informático (por el momento), sin fotocopidora y, por fin, sin mucha información a difundir. Este último punto se explica por la ausencia de soportes informáticos y, durante un año, de publicaciones. Aquí también, la suspensión de publicaciones tuvo consecuencias graves.

Los únicos documentos difundibles, hasta la reaparición del boletín mensual de estadísticas, eran las publicaciones anteriores, algunos listados de computadora, comunicados de prensa. La ausencia total de fotocopidora (cuyo costo, cobrando su uso, podría ser amortizado) obliga al público a copiar a mano, listados y comunicados de prensa. Se prestan también a los usuarios los documentos para que los hagan fotocopiar en un negocio próximo: éste guarda de paso copia de los que son más demandados y los revende por su propia cuenta.

El departamento de "Mise à Disposition" es por otra parte pobre en documentos no publicados (listados, informes dactilografiados), ya que la transmisión de estos documentos por los servicios productores no está organizada, y queda librada a la iniciativa de estos últimos. Es comprensible que los productores suministren con más frecuencia estos documentos a la Biblioteca, que se encuentra en el mismo edificio que el INDEC, que al Departamento de Mise à Disposition", que está alejado.

La ausencia de reglas predeterminadas en lo que se refiere al suministro gratuito complica mucho el trabajo del Departamento: los pedidos de suministro gratuito son numerosos y es difícil argumentar un rechazo cuando el pedido parece abusivo.

Por fin el circuito de la demanda está particularmente entorpecido por razones administrativas que tienen su lógica, pero una lógica ciertamente diferente de la de un servicio al público. Toda solicitud escrita va hasta el INDEC para recibir un número de orden, después vuelve: el mismo circuito se produce para las respuestas, que van al INDEC para ser firmadas.

El departamento de "Mise à Disposition" registraba en promedio hace algunos años 800 solicitudes diarias, pero actualmente sólo recibe entre 70 y 80.

Por el contrario, la actividad de respuesta a pedidos especiales se ha desarrollado de manera no desdeñable en los servicios productores, sin normas comunes, aún en lo referido a la fijación de precios, y con toda la pérdida de tiempo que esto significa, tanto para los especialistas como para el público, enviado de un servicio a otro.

Algunas medidas se han tomado desde el comienzo del año para empezar a mejorar la situación:

- se organizaron un cierto número de reuniones informativas mutuas entre los servicios productores y el departamento de "Mise à Disposition", en la sede de este último, después de varios años sin contacto.
- se retomó el inventario del stock de publicaciones, también abandonado hacía años.
- fueron compradas dos micro-computadoras compatibles IBM para servir de soporte a los trabajos para el público elaborados por algunos productores; el equipo no está todavía en condiciones de uso.

3.2 Las proposiciones del grupo "Reforma de la Difusión"

Este grupo comprendía a la Sra. de Cervetto, el señor Norberto Medina, director de Difusión, Mabel Saccavino, Magdalena Kamel, Alberto Karmona, jefes de los tres departamentos de la Difusión, la Sra. Cristina Sabalain, del Censo agropecuario, la Sra. Nora Aguilera, especialista en cuestiones jurídicas.

El primer trabajo del grupo fue explicitar en una nota los objetivos de una reforma de la difusión. Es la nota que fue presentada al comité de dirección y que puede encontrarse como anexo.

Los objetivos generales pueden resumirse en la fórmula: difundir a los agentes económicos y a los actores sociales la información estadística que necesitan, de la manera más eficaz, al mejor costo. Estos objetivos generales suponen la existencia de objetivos intermedios o técnicos que han sido objeto de las reuniones de trabajo de la segunda semana. Estas reuniones se prolongarán por talleres o subgrupos de trabajo en los meses próximos.

3.2.1 Incremento de los recursos por la extensión de la difusión cobrada

Esto supone poner a punto:

- criterios generales para la fijación de los precios de la información en los diferentes tipos de soportes.
- esclarecer, en el marco del derecho argentino, la cuestión de

los derechos de propiedad del INDEC sobre la información que produce (posibilidad de copyright?).

- fijación de reglas para ceder los derechos de uso de los datos y fijación de tasas por el uso de los datos en otras publicaciones (redevances de rediffusion).

3.2.2 Estructuración de la oferta poniendo a punto un sistema de publicaciones

Se pasó revista a las diferentes restricciones y objetivos de un sistema de este tipo:

- hacer "legible" para el público una oferta compleja.
- imponer la imagen del INDEC (por la permanencia de un cierto número de elementos gráficos).
- racionalizar la edición: prever modos de impresión y tirajes adaptados a los diferentes públicos.
- evitar las reiteraciones y no olvidarse de algunos sectores importantes del mercado: parece, por ejemplo, que un anuario liviano tendría un público que justificaría su publicación regular.
- definir la distribución de las responsabilidades editoriales.

3.2.3 Estructuración de la oferta: difusión por vías informáticas

Lo más urgente parece la difusión de cuadros ya elaborados, demasiado voluminosos y numerosos para ser publicados. Contar con archivos intermedios que contengan estos cuadros, cargados en microcomputadoras en el departamento de "Mise À Disposition", parece una solución adaptada a las condiciones técnicas del INDEC. Luego se podrían intentar experiencias con aplicaciones puestas a punto de manera independiente por algunos productores. La multiplicación de estas aplicaciones, en cambio, corre el riesgo de volverlas inutilizables por los encargados de la difusión, si no se realizan con un mínimo de organización.

Se propuso entonces lanzar un proyecto, con un comité de dirección y un binomio de jefes de proyecto informático/usuario. El objetivo de este proyecto sería:

- elegir uno o dos software destinados a generar aplicaciones para la difusión.
- fijar normas y formatos para los archivos de cuadros (que vienen de los productores), destinados a aplicaciones para la difusión.
- fijar normas de interfase para las aplicaciones en sí mismas.

Más adelante debería ser posible organizar en el departamento de "Mise À Disposition", no solamente la difusión de cuadros preelaborados, sino también la elaboración de cuadros a medida.

En el curso de las conversaciones con todos los tipos de interlocutores, surgió el tema de los bancos de datos. Algunos proyectos están técnicamente bastante avanzados, como el de la CEPAL. Existe también la posibilidad de difundir a través de redes como DELPHI. Lo más urgente parece estudiar, no las cuestiones técnicas, sino las condiciones jurídicas y financieras de estas operaciones, lo que debería hacerse paralelamente con las investigaciones del primer taller.

3.2.4 El desarrollo de la "mise à disposition"

La condición para este desarrollo parece ser lograr una oficina donde el público pueda verdaderamente encontrar todos los datos o estudios producidos por el INDEC (datashop). Sólo una centralización tal de la oferta sería susceptible de tener un efecto realmente atractivo en el público. Ella aseguraría también una racionalización del trabajo para dar respuesta a pedidos especiales en el INDEC. Cuestiones a estudiar:

- medios mínimos necesarios
- fortalecimiento en el seno del INDEC de la forma centralizada para dar respuesta a los pedidos
- establecimiento de un plan de difusión para cada encuesta, de manera que el servicio de difusión sepa con anticipación todos los elementos que debe recibir y verifique su efectiva recepción (incluyendo documentos metodológicos y técnicos como los cuestionarios, los diccionarios de variables, las nomenclaturas)
- simplificación del circuito de tratamiento de la demanda
- información y formación del personal
- publicidad para el departamento de "Mise à Disposition", y sobre todo para los productos a difundir
- realización de un mínimo de estadísticas sobre la demanda, las ventas por producto, la facturación

CONCLUSIONES

La actividad fue intensa durante estas dos semanas de misión, teniendo en cuenta la voluntad evidente de llegar a conclusiones, de cada uno de los dos grupos de trabajo. El grupo "CENSO 91" es sin duda el que más ha avanzado y debería poder ver el fin de sus primeras realizaciones, en los meses próximos. El trabajo del grupo "Reforma de la difusión" es de más largo aliento y podría distribuirse por etapas a lo largo de dos años. Sin embargo pueden esperarse progresos importantes de la difusión si el marco de las tareas de este grupo queda definido rápidamente y si el contexto administrativo del INDEC se estabiliza.