
**Observaciones a propuestas presentadas por el
Ejecutivo al Proyecto de Ley de
Institucionalidad Estadística**
(7 de mayo 2019)

Ximena Clark N.

Economista, Ex-Directora del INE-Chile (2014-2018)

El **compromiso** de parte de Chile de actualizar su legislación estadística **se adquiere al ingresar a la OECD (2010)**

Presentación del PL

- **Firma del PL** por Presidenta y Ministros (22 de oct. 2015)
- **Envío del PL al Congreso** (4 de nov. 2015)
- **Presentación a la Comisión de Economía de la Cámara de Diputados** (5 ene.2016)

Audiencias

- **Invitación a comentar el PL** a universidades, centros de estudios, instituciones de gobierno, Banco Central de Chile, expertos y asociaciones de funcionarios. (enero-junio 2016)

Tramitación del PL

- **Primer trámite constitucional:** se vota en PL **en general** (jun. 2016), se presenta un período para indicaciones (jun. 2016) y se inicia la discusión particular (jul. 2016).
 - **Cámara de Diputados: Comisión de Economía** (2016) → **Comisión de Hacienda** (ene-abr 2017) → **Votación en Sala de la Cámara** (may 2017)
- **Segundo trámite constitucional. Senado: Comisión de Economía** (may-jun 2017) → **Sala del Senado** (votación en general **4 julio 2017**, **unanimidad**, período de indicaciones hasta el **31 de julio**) → **Comisión de Economía** (**tramitación hasta el 7 de marzo 2018**) → **despachado a Comisión de Hacienda (14 de marzo 2019)**

Este es un proyecto que:

- 1) Al margen de las diferencias propias y legítimas de los diputados/senadores, **tuvo un apoyo transversal**
- 2) Conciencia **de fortalecer la institucionalidad estadística** en su conjunto → **INE y Sistema Estadístico Nacional (SEN)**



Sin embargo, estuvo más de un año sin tramitación, periodo en el que la institucionalidad estadística se ha debilitado

El 16 de abril 2019, el Ejecutivo presentó “propuestas de cambio” (**no son formalmente indicaciones**)

- Resulta inédito que, luego de un año de congelamiento del proyecto de ley (PL), **no haya aún indicaciones presentadas formalmente** al poder Legislativo.
 - La **presentación** del Ejecutivo (16 de abril) **induce a errores de interpretación** en cuanto a la estructura y gobernanza del INE, de acuerdo a la ley actual y al PL.
 - Se introducen **cambios en la gobernanza institucional**, Consejo y su presidente, que constituyen un **absoluto retroceso** en aspecto de independencia profesional
 - Se **redefinen las funciones del Consejo**, abarcando definiciones propias de los Ministerios sectoriales y superando con creces sus atribuciones originales.
 - ✓ Además, se mantiene un **Consejo part-time**.
 - ✓ Se elimina una **instancia de coordinación (Comité Interministerial)** necesaria para la correcta aplicación de los principios estadísticos, declarados en el PL.
 - Se **debilitan algunas funciones clave asignadas previamente al INE** (ej: medición de la pobreza)
-

La presentación del Ejecutivo induce a errores de interpretación en lo que respecta a la gobernanza del INE

PdL 2018 (Comisión Eco. Senado)
(Boletín N°10.372)



Esta figura da la impresión de una relación de jerarquía que no es parte del PL original.

- La **comisión interministerial** tiene por objetivo...:
 - ✓ **Fortalecer el cumplimiento de los lineamientos técnicos** para todo el SEN, que emanen del Consejo Técnico del INE
 - ✓ **Evitar duplicidades y asegurar presupuesto** para las **prioridades estadística que la política pública basada en evidencia** requiere → estadísticas como una herramienta (insumo para toda de decisiones), no un fin.
 - ✓ **Ministerios:** Economía, MDS, MMA, Interior y Hacienda, con posibilidad de invitar a expertos temáticos.

La presentación del Ejecutivo induce a errores de interpretación en lo que respecta a la gobernanza del INE

PdL 2018 (Comisión Eco. Senado)
(Boletín N°10.372)



Esta figura da la impresión de una relación de jerarquía que no es parte del PL original.

- El **Consejo Estadístico Nacional** tiene por objetivo...:
 - ✓ Entregar lineamientos técnicos, aplicables para todo el SEN (no solo el INE), que constituyan la base de la rectoría metodológica del INE. **Es parte de la estructura del INE.**
 - ✓ Legitimar **decisiones técnicas de autoridades estadísticas unipersonales (INE u otros), aislándolas de presiones políticas.**
 - ✓ Dada su calidad de expertos, **permite orientar la discusión estratégica hacia nuevos temas** (ej: nuevas fuentes de información -Big Data u otras fuentes - y/o metodologías)

La presentación del Ejecutivo induce a errores de interpretación en lo que respecta a la gobernanza del INE

ÓRGANO	CMF	BC	SERVEL	TVN	CPLT	Indicaciones
Dirección del órgano	Consejo: 5 miembros Pdte. CMF es también jefe de servicio	Consejo: 5 miembros Pdte. del Consejo es Pdte. del BC, pero existe gerente general	Consejo: 5 miembros + Director (jefe de servicio)	Directorio: 7 miembros + Director Ejecutivo	Consejo Directivo + Presidente Directorio	Consejo: 5 miembros Pdte. es también jefe de servicio INE
Nombramiento	Presidente de la República	Pres. Rep. entre consejeros	Consejo entre consejeros	Presidente de la República	Consejo de entre sus miembros	Presidente de la República
Duración	Período presidencial	5 años	4 años	Período presidencial	18 meses	Período presidencial
Dedicación	Exclusiva	Exclusiva	Parcial	Parcial	Exclusiva	Exclusiva
Dieta	Grado 1 planta (+2, 3 m) \$9.838.800	Fijada por el Presidente de la República en base a propuesta de comisión ad hoc - \$7.551.120	Dieta consejeros x 1,5	Dieta promedio presidente de empresa pública	Dieta equivalente a Subsecretario de Estado	Grado 1 planta (+2, 3 m) IDEM CMF
Nombramiento	Presidente de la República con acuerdo Senado (4/7)	Presidente de la República con acuerdo Senado	Presidente de la República con acuerdo Senado (2/3)	Presidente de la República con acuerdo Senado (may. absoluta)	Presidente de la República con acuerdo Senado (2/3)	Presidente de la República con acuerdo Senado (4/7) (4 consejeros)
Duración	6 años (2 c/3 años)	10 años (c/ 2)	10 años (c/2)	8 años (c/4)	6 años (2 c/3 años)	6 años
Dedicación	Exclusiva	Exclusiva	Parcial	Parcial	Parcial	Parcial
Dieta	Grado 1 planta (+1, 2 m) \$8.886.615	Fijada por Pres. Rep. en base a propuesta de comisión ad hoc \$17.551.120	UF 30 por sesión con máximo de 120 UF \$3,187,200	Dieta promedio director de empresa pública (+50% director filial)	15 UF por sesión con máximo de 100 UF por mes calendario.	UF 20 por sesión con máximo de 120 UF Aprox. \$3,187,200

Definición con estructura propia

Autónomo constitucional

- Qué tiene que ver TVN con una Oficina estadística?
- Consejos con problemas de bicefalidad.



Esto es un Consejo PART-TIME.

- En lo único que se parece al INE, es que aumenta el sueldo del Presidente del Consejo a \$9.8 millones.



Cuando se piensa en la gobernanza de un INE y de un SEN, se debe mirar los ejemplos de INE de referencia (mejores prácticas) y considerar el contexto nacional.

La presentación del Ejecutivo induce a errores de interpretación en lo que respecta a la gobernanza del INE

Indicaciones

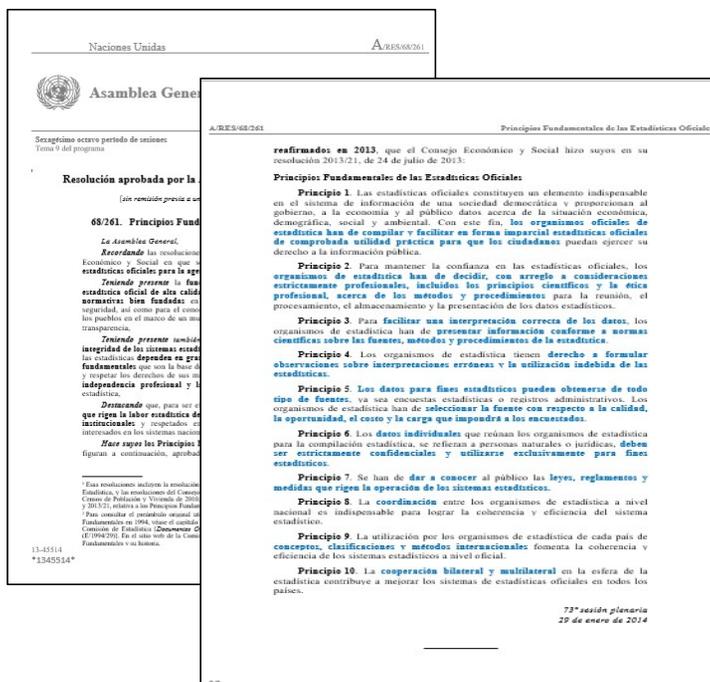


Incluso la propia propuesta del Ejecutivo es confusa, al cambiar de gobernanza unipersonal (INE) a colegiada (SEN)...

- Se plantea al nuevo Consejo Estadístico Nacional como un órgano rector pero separado del INE, en donde se define...:
 - ✓ Consejo (4 consejeros + Presidente) → “Dirección superior del SEN...”, encargado de elaborar la Política Estratégica de Estadísticas del país (Art 9), a ser ejecutada por el INE; elaborar el Plan Nacional de Recopilación Estadística (PNRE); disponer la elaboración de levantamientos e indicadores estadísticos;...
 - ✓ El Presidente del Consejo es el jefe superior del INE (dedicación exclusiva). Los otros (4) consejeros....**son part-time !** No hay estructura del Consejo.
 - ✓ **Forma de selección de Presidente del Consejo/director INE es un retroceso a la independencia profesional** → Principio clave en estadísticas.

¿De donde surge el principio de **independencia profesional**?

- La Asamblea General de Naciones Unidas define (1994) y actualiza (2014) los **Principios Fundamentales de Estadísticas Oficiales (UN-FPOS*)** →

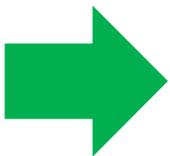


- ✓ A partir de los FPOS surge una serie de manuales/lineamientos /códigos de buenas prácticas (ej: OECD-2015, CEPAL-2011) para su materialización.
- ✓ Normas y/o principios que rigen las estadísticas oficiales (UN-FPOS)* :
 - **Independencia profesional**, Imparcialidad y objetividad, Exactitud y fiabilidad
 - Coherencia y comparabilidad, Claridad y transparencia, Pertinencia
 - Confiabilidad estadística y uso exclusivo para fines estadísticos

(*) UN-FPOS: United Nations Fundamental Principles of Official Statistics

¿En qué consiste la **independencia profesional**?

- En base UN-FPOS, principios 2, 4 y 5... **Los productores de estadísticas oficiales:**
 - ✓ **Decidirán** en base a **consideraciones estrictamente profesionales**, es decir, en forma independiente y libre de cualquier tipo de presiones o injerencias políticas, **sobre la elaboración, producción y difusión de estadísticas**. Esto incluye:
 - La selección de las **fuentes de datos**, los **conceptos**, **las definiciones**, las clasificaciones y los **métodos** que se utilizarán,
 - La **calendarización** y el contenido de todas las formas de **difusión**.
 - ✓ En sus respectivos ámbitos de competencia, podrán **formular observaciones** sobre **interpretaciones erróneas o uso indebida de las estadísticas oficiales**.



En la práctica, para director de INE → definir muy claramente en la ley:

- ✓ **Mecanismos de selección (concurso y perfil definido) y de remoción del cargo, los que no pueden radicar en la sola voluntad de una autoridad política.**

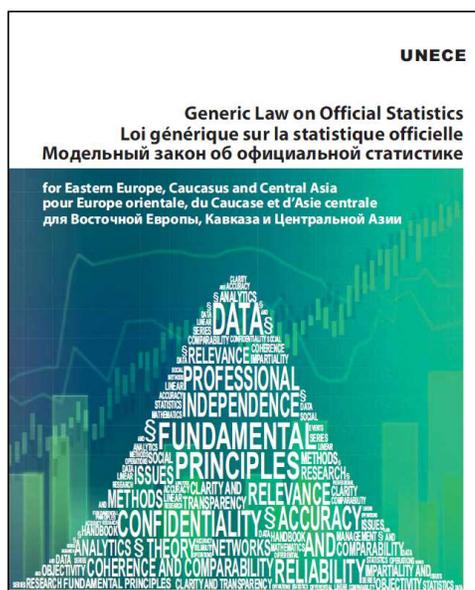
¿En qué consiste la **independencia profesional**?

- Recientemente, **UNECE** publicó una ley modelo (*Generic Law of Official Statistics – GLOS, 2016*) en donde se establecen las **condiciones esenciales** que toda legislación estadística debiera tener → Incluye las siguientes recomendaciones en independencia profesional (*):

Artículo 6 – Director de la Oficina Nacional de Estadística

6.1 La **Oficina Nacional de Estadística** está encabezada por el **Director** [...] designado por [...] por un **plazo fijo de [X] años**, que **no coincida con el período de gobierno**, sobre la base de una **vacante públicamente anunciada** y de un concurso **abierto** basado tan solo en las **competencias profesionales**.

(*). Traducción y adaptación en proceso



¿ En qué consisten la nueva **propuesta del Ejecutivo?**

Modificaciones propuestas al Artículo 11:

1. El **Presidente del Consejo** será **designado por el Presidente** de la República.
2. Deberá ser **nombrado** dentro de los treinta días siguientes al inicio del respectivo período presidencial y
3. **Durará en su cargo hasta el término del período de quien lo hubiere designado.**



Selección del Director/a del INE:

- Queda **absolutamente dependiente de una autoridad política, sin traslape de período de vigencia del cargo**
 - **No hay concurso público, no hay ratificación del Congreso (como sí ocurre con resto)**
 - **No hay definición de perfil / condiciones de elegibilidad que aseguren un profesional de experiencia idónea**
-

La propuesta también **redefine el Consejo** y sus funciones, **eliminando la Comisión Interministerial**

- (Art 9) “Créase en la estructura del Instituto Nacional de Estadísticas un Consejo Estadístico Nacional....., órgano colegiado de carácter técnico, que deberá **procurar la consistencia técnica** de las estadísticas elaboradas por los órganos de la Administración del Estado, así como también **velar por la debida y adecuada utilización de las definiciones técnicas y lineamientos generales aplicables a las estadísticas del Sistema,...**”

Es reemplazado por:

- “La **dirección superior del Sistema Estadístico Nacional, corresponderá al Consejo Estadístico Nacional**, órgano colegiado de carácter técnico, **encargado de elaborar la Política Estratégica de Estadísticas del país**, de establecer los criterios técnicos y procedimientos **de la producción estadística pública oficial**, de **supervigilar la calidad de la producción de la misma por parte de los órganos de la Administración del Estado**, y le corresponderá ejercer las atribuciones y cumplir las funciones que la ley le encomiende.

 ¿Qué posibilidades tiene un Consejo part-time, sin ninguna estructura, de ejercer estas nuevas funciones?

La propuesta también **redefine el Consejo** y sus funciones, **eliminando la Comisión Interministerial**

Otras atribuciones que se asignan al nuevo Consejo...

- **Plan Nacional de Recopilación Estadística:** conjunto de estadísticas que han sido **aprobadas técnicamente por el Consejo Estadístico Nacional y ratificadas por la Comisión Interministerial de Estadísticas**, **elaboradas técnicamente por el Consejo Estadístico Nacional**, identificando a aquellos órganos de la Administración del Estado que las elaboran, su operación y periodicidad, dentro del Sistema.
- La coordinación del Sistema estará a cargo **de la Comisión Interministerial de Estadísticas**, **del Consejo Estadístico Nacional**, en conformidad con los artículos ~~25 y 26~~, **9 y 10**.

 ¿Qué posibilidades tiene un Consejo part-time, sin ninguna estructura, de ejercer estas nuevas funciones?

Las propuestas también debilitan algunas funciones asignadas al INE en el PL en tramitación

- Elimina el rol RECTOR asignado al INE, transfiriéndolo al Consejo (Art 7)
- Debilita la institucionalidad definida para que el INE elabore la medición de la pobreza (Art 50)
 - ✓ **Se elimina el panel de expertos**
 - ✓ **Artículo 50 (propuesto).- Medición oficial de la pobreza.** Será función del Instituto Nacional de Estadísticas realizar el cálculo de la medición de la pobreza. Para proceder a esta medición, el **Ministerio de Desarrollo Social** será el **mandante del proceso, colaborará** en todas las etapas del proceso de medición de la pobreza, ya sea mediante la disposición de datos o mediante **cualquier otro apoyo que le sea requerido, estableciendo los parámetros técnicos y metodológicos de la medición de la pobreza** y conforme a las funciones que para estos efectos le otorgan las letras e), t) y w) del artículo 3 de la ley N° 20.530, que crea el Ministerio de Desarrollo Social y modifica cuerpos legales que indica. En el cumplimiento de estas atribuciones, dicho **Ministerio definirá, supervisará y validará todas las etapas del proceso de medición de la pobreza.** Para tal efecto, las instituciones antes señaladas suscribirán un convenio.”



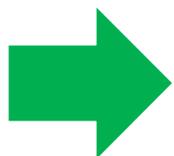
Esto es equivalente a que MDS MIDA pobreza.

Elementos esenciales para fortalecer el SEN

- En cuanto al marco institucional, especial foco radica en aspectos de...:
 - ✓ **Independencia profesional** y gobernanza del Sistema
 - ✓ Claridad en la definición de **atribuciones y deberes** de cada uno de los integrantes del SEN, en particular, en el ejercicio de la **rectoría del SEN**
 - ✓ **Programas estadísticos** como principales **herramientas de coordinación** del SEN
 - ✓ **Consejos estadísticos** como instancias de coordinación interinstitucional
 - ✓ Comités (técnicos, de usuarios, ...) como instancias de **retroalimentación y orientación al usuario** de la actividad estadística → política de **alfabetización/cultura estadística**
 - ✓ **Acceso a diversas fuentes de información** → **registros administrativos nominados**
 - ✓ Otros aspectos: **confidencialidad** de la información, marco de aseguramiento de la **calidad**, marco sancionatorio, **uso exclusivo para fines estadísticos**, ...
-

La importancia de **acceder a registros administrativos**

- En la recolección de información, se incluyen las **fuentes**...
 - ✓ **Primarias** (encuestas/censos): recolectadas para fines de estadísticos oficiales (x aut. estad.)
 - ✓ **Secundarias** (RRAA, otros): capturadas originalmente para fines no estadísticos
- El **acceso a RRAA**, como microdatos **nominados**, permite **mayor eficiencia estadística (ya está en el PL original)**...
 - ✓ **Evita duplicidades**, al no pedir información que ya está en manos del Estado
 - ✓ Facilita condiciones para **combinar fuentes** (censos/encuestas/ RRAA), validar estadísticamente y realizar análisis intra e inter-temporalmente, a **menor costo y mayor oportunidad**.



En la práctica, el acceso a RRAA nominados (resguardando la confidencialidad), marca un **antes y un después en la eficiencia** de la producción estadística

Observaciones finales

- Los países, y sus respectivos Sistemas Estadísticos Nacionales, enfrentan hoy en día una **creciente demanda por información estadística**, al alero de la Agenda 2030 y sus propios definiciones de política pública, lo que **demanda mayores capacidades estadísticas**.
- El **fortalecimiento integral de capacidades estadísticas** de un SEN, y en particular de un INE, resulta de la combinación de **mejoras en capacidades internas** (proceso de mejora continua) y de la **actualización del marco estadístico institucional** → **Recordar que Chile asumió ese compromiso al ingresar a la OECD**
- La actualización del marco estadístico requiere, **al menos**, fortalecer aspectos de **independencia profesional**, gobernanza y **coordinación/rectoría** del SEN, **acceso a RRAA** y mayor **orientación al usuario**.
- Si bien, los gobiernos tienden a comprometerse en **Programas de Modernización del Estado**, estos debieran **incluir la modernización de la institucionalidad estadística** → **es difícil pensar en la modernización del Estado sin un INE/ SEN sólido**.



Lamentablemente las propuestas presentadas por el ejecutivo no contribuyen a fortalecer ni al INE ni al SEN
