

Opinión sobre el Proyecto de Ley que crea una nueva institucionalidad del Sistema Estadístico Nacional

Máximo Aguilera Reyes

Ex Director INE

Comisión de Economía, Cámara de Diputados

Martes 7 de junio de 2016

Índice

- Diagnóstico y desafíos principales del Sistema Estadístico Nacional
- ¿Cómo aborda esos desafíos el proyecto de ley?
- Propuestas de perfeccionamientos al Proyecto de Ley

- Marco legal débil e insuficiente para las actividades estadísticas.
- Debilidad técnica y de recursos de la Autoridad Estadística (INE) del SEN
- Inexistencia de un Sistema Estadístico Nacional integrado y consistente
- Pérdida de credibilidad por errores y fracasos (CASEN; Censo 2012)

- Independencia del INE no está resguardada suficientemente por actual sistema de nombramiento y remoción del Director
- INE no cuenta con atribuciones legales para ejercer su rol técnico-rector en el SEN
- Marco legal no permite el traspaso de registros administrativos para ser usados con fines estadísticos
- Normas legales sobre secreto estadístico y obligatoriedad de entrega de datos por personas y empresas son débiles e insuficientes

- Recursos humanos calificados son insuficientes; dificultad para reclutar y retener profesionales altamente calificados
- Recursos presupuestarios regulares no siempre permiten mantener suficientemente actualizada las bases y las metodologías de las mediciones estadísticas
- Comparación internacional: cifra disponible para 2006: gasto presupuestario per cápita en estadísticas: Chile: 0.7 dólares; Portugal: 3.6 dólares

Inexistencia de un Sistema Estadístico Nacional

- La ley actual no define claramente la existencia del sistema estadístico nacional y el rol rector del INE
- El SEN funciona parecido a un archipiélago, sin integración temática, operativa, ni consistencia normativa-conceptual
- ✓ No hay integración de los productores y usuarios principales en subsistemas estadísticos que promuevan la cooperación de forma permanente entre los miembros del SEN; excepción cooperación INE-Banco Central; mal ejemplo: CASEN
- ✓ No hay planificación de las actividades estadísticas de una producción priorizada del SEN y que obligue al cumplimiento de ciertos estándares de producción y difusión.
- ✓ El Plan de Recopilación Estadística es sólo eso: una recopilación de lo que cada institución decide mayormente por sí y ante sí que producir y cuando publicarlo.

Cuatro desafíos a enfrentar:

- Existe una demanda creciente de datos e indicadores: no solamente por el gobierno; también por los ciudadanos;
- Pero, existe disposición decreciente de informantes a proveer datos
- Las necesidades y demandas de información estadísticas son cambiantes, los recursos son limitados: ¿Cómo determinar que producir?
- Hay creciente conciencia de la necesidad de fundamentar las decisiones de política en evidencia basada en datos; ¿Cómo asegurar la calidad de esos datos?

Cuatro virtudes del funcionamiento sistémico

- Promueve priorización y una mayor relevancia de la producción estadística por participación directa de los usuarios
- Promueve un uso más eficiente de recursos escasos, mediante la coordinación para evitar duplicaciones y uso intensivo de los registros administrativos con fines estadísticos
- Contribuye a que los productores apliquen los mejores estándares y prácticas internacionales
- Mejora cobertura, comparabilidad, calidad y consistencia de los datos
- Mejora la eficacia y eficiencia de la política pública en la toma de decisiones gracias a una mayor cobertura y mejor calidad de los datos

Beneficios e impacto del funcionamiento sistémico



¿Cómo aborda esos desafíos el proyecto de ley?

- En lo principal aborda adecuadamente los desafíos de fortalecimiento legal-institucional:
 - ✓ Independencia Profesional del INE y atribuciones necesarias para ejercer su rol técnico rector
 - ✓ Crea el SEN y define los mecanismos para su integración y coordinación
- Aumenta la dotación de personal y presupuesto para el INE, pero de manera insuficiente para los desafíos y nuevas funciones que plantea el propio Proyecto de Ley

Fortalecimiento INE

- **Fortalece Rol del INE con nuevas funciones de Rectoría del SEN**
- **Se fortalecer la independencia del INE con:**
- **Consejo Técnico Nacional: nuevo Gobierno Corporativo del INE fortalece independencia y carácter técnico**
- **Normas de nombramiento y remoción del Director del INE**
- **Actualiza la normativa sobre secreto estadístico y obligatoriedad de entregar los datos por parte de las personas naturales y jurídicas.**

- Es muy mecanismo apropiado para asegurar Independencia técnica del INE y fortalece sus capacidades directivas para ejercer su rol Rector en el Sistema Estadístico Nacional
- **Sugerencias:**
 - ✓ El Consejo debería tener las atribuciones para definir el perfil del Director del INE, y para nombrarlo y removerlo, y no hacerlas recaer en el Ministro y Presidente respectivamente.
 - ✓ El Consejo debería elaborar y presentar un Informe Anual sobre las Conclusiones y Recomendaciones principales sobre el funcionamiento del Sistema Estadístico Nacional y sus miembros
 - ✓ El Consejo debería estar dotado de ciertos recursos propios para estudios y revisiones técnicas de las estadísticas elaborados por el INE (letra g, Art.10) y de otros miembros del SEN

- ✓ El Consejo debería diseñar una Política de Calidad Estadística, como marco ordenador de los procesos de producción y difusión estadística de los miembros del SEN.
- ✓ Esta política sería discutida y aprobada en la Comisión Interministerial de Estadísticas.
- ✓ El Consejo podría establecer procedimientos pasar una evaluación periódica de la calidad de la producción y productos estadísticos de los miembros del SEN

Nuevas funciones del INE

- 1. Dictar las instrucciones de carácter general** asociadas al proceso de producción estadística y que deberán adoptar los órganos de la Administración del Estado.
- 2. Solicitar y recibir de los órganos de la Administración del Estado la información** y antecedentes necesarios para la elaboración de estadísticas a través de los datos nominados que se encuentren en **registros administrativos**.
- 3. Solicitar y recibir de los poderes del Estado y/u órganos autónomos** constitucionales, información y antecedentes necesarios para la elaboración estadística.
- 4. Elaborar** y presentar la propuesta de la **Política Estratégica de Estadísticas** al Consejo Técnico Nacional.
- Cumplir el rol de **garante y custodio de las bases de datos nominadas** levantadas en encuestas realizadas con fines estadísticos por otros órganos de la Administración del Estado.
- 6. Prestar asesoría técnica** en materias estadísticas a los órganos de la Administración del Estado que se lo soliciten.

Coordinación e integración SEN

- Definición y reconocimiento del Sistema Estadístico Nacional
- Creación de la Comisión Interministerial de Estadísticas con amplias potestades, que potencia rol coordinador del INE en el SEN
- Acceso expedito y oportuno a los registros administrativos

- La creación legal del SEN , la atribución del INE de tener acceso expedito y oportuno a los registros administrativos y la creación y funcionamiento de la Comisión Interministerial de Estadísticas **elementos esenciales del nuevo proyecto** de ley para contar con una institucionalidad estadística consistente, integrada y eficaz
- **Opinión:**
 - ✓ Se observa la ausencia de la participación e integración a la nueva institucionalidad de los **usuarios de fuera del sector público**.
 - ✓ Se sugiere **incluir la obligación** de la Comisión Interministerial de Estadísticas de llevar a cabo un **proceso participativo de discusión** respecto de la Política Estratégica de Estadística y otras materias de relevancia, incluyendo usuarios externos al sector público.

Recursos

- Se incrementa la Planta Profesional y los recursos presupuestarios del INE en 40 cupos
- Asignación especial por competencias para 274 funcionarios
- Mejoras de grado por reencasillamiento a personal directivo y de otros estamentos

• **Opinión:**

- ✓ El ejercicio de estas nuevas funciones del INE requerirá de bastante tiempo y, sobre todo, de fortalecimiento de sus recursos profesionales y, por ende, presupuestarios.
- ✓ La propuesta presupuestaria no es suficiente para sostener el proceso de fortalecimiento técnico requerido del INE para cumplir nuevas funciones
- ✓ Dado que INE pasa a desempeñar respecto de las instituciones del SEN una función reguladora-técnica
- ✓ Reconocer a los profesionales y técnicos del INE una asignación equivalente a la **función de fiscalización/regulación de superintendencias o similares**

OCDE: Recomendación 3. Garantizar la idoneidad de los recursos financieros y técnicos humanos.

a) Definiciones (art. 3)

- ✓ Sistema estadístico nacional
- ✓ Planificación Estadística
- ✓ Estadísticas Oficiales

b) Principios estadísticos (art.4)

- ✓ Independencia técnica
- ✓ Coordinación
- ✓ Obligatoriedad de la entrega de datos

c) Derechos de las fuentes

d) Tercerización de la actividad estadística

e) Nuevos levantamientos estadísticos

Conceptualización del SEN:

Proyecto Actual (Art.3)

“Conjunto de reglas, métodos, actividades y Organismos públicos que recogen información, sea o no con una finalidad estadística, para la elaboración y difusión de estadísticas, las que pueden servir de base para la adopción de políticas públicas o decisiones privadas.

Esta constituido por la Política estratégica de Estadísticas, el Plan Nacional de Recopilación y los órganos del Estado que desarrollan actividades estadísticas”

Sugerencias:

• **SEN**

✓ Art.3, 1). Incluir el concepto de que

“los organismos públicos actúan coordinadamente para la elaboración y difusión de Estadísticas”;

✓ *modificar definición de Principio de Coordinación:* Precisar que se trata de *“estadísticas oficiales”*, las cuales tienen que cumplir ciertos requisitos

✓ Establecer la existencia de **una Unidad o Departamento Estadístico** en cada una instituciones integrantes del SEN dentro de su estructura organizativa.

Esta Unidad deberá regirse también por los principios de las estadísticas oficiales, en particular por el *principio de la Independencia Profesional*

Proyecto Actual (Art.3)

- Dato Estadístico: aquel recogido o elaborado con finalidad estadística.
- Unidad Estadística: persona, natural o jurídica, vivienda, establecimiento, hogar o registro administrativo desde la cual se recogen datos utilizados con fines estadísticos.

Sugerencias:

- Dato Estadístico:
Se refiere a datos de un censo, encuesta o de una fuente administrativa utilizados para elaborar estadísticas, o datos que integren tales estadísticas
- Unidad Estadística:
Cambiar por Fuente o Unidad Informantes, pues confunde con el concepto de unidad estadística como el menor nivel de una medición estadística, por ejemplo, precio de una variedad de producto o bien, o establecimiento, como unidad menor de las estadísticas económicas.

- ¿Todas las estadísticas producidas por una institución públicas son por ese sólo hecho estadísticas oficiales?
- Atributos de las estadísticas oficiales:
 - ✓ Ser elaboradas y difundidas por una institución integrante del Sistema Estadístico;
 - ✓ Ser de interés nacional y por ende estar incluida en el Plan Nacional de Recopilación Estadística
 - ✓ Haber sido elaborada de acuerdo a los estándares técnicos y metodologías y aprobadas técnicamente por el Consejo Estadístico Nacional
- Revisar el art. 6: “Créase el Instituto Nacional de Estadísticas como un organismo técnico, independiente y descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, encargado de las *estadísticas y censos oficiales* de la República,....”
- Las estadísticas oficiales se producen **por todos** los miembros del SEN, en cuanto cumplan con los requisitos planteados más arriba.

Proyecto Actual:

- art. 26, b) Política Estratégica de Estadísticas.

Solamente indica que debe ser aprobada por la Comisión Interministerial de Estadística a propuesta del Consejo Estadístico Nacional, la cual deberá incorporar y definir la estrategia de desarrollo Estadístico de la Nación

- Art. 26, c) Plan Nacional de Recopilación Estadística: conjunto de estadísticas que han sido aprobadas técnicamente por el Consejo Estadístico Nacional y la Comisión Interministerial de Estadísticas, identificando a aquellos órganos de la Administración del Estado que las elaboran, su operación y periodicidad, dentro del Sistema.

Sugerencias:

- ***Definir la Política Estratégica de Estadísticas:***

- ✓ Objetivos: Vinculación con las metas prioritarias de desarrollo del país
- ✓ Horizonte de la Política: 6 años, con actualización a los 3 años
- ✓ Contenidos mínimos: Programa censal decenal; Plan de actualización de principales indicadores estadísticos nacionales y nuevos desarrollos estadísticos prioritarios.

- ***Incluir en el Plan Nacional de Recopilación Estadística en carácter obligatorio el Calendario de Publicaciones*** de las estadísticas e indicadores del Plan producidos por las Instituciones miembros del SEN.

Proyecto:

Art. 4, a) Principio de Independencia Técnica: El Sistema y los órganos que lo integran, así como la producción de estadísticas, deben contar con plena autonomía técnica y profesional, a fin de garantizar la credibilidad de las estadísticas del país.

Sugerencias:

- ***Independencia técnica** se define como la capacidad de contar con autonomía técnica y profesional; pero no se define qué es esto último*
- *Actualizar a la definición OCDE de Independencia profesional como sigue:*

Las Autoridades Estadísticas:

- ✓ **Son profesionalmente independientes** de otros departamentos u órganos políticos, regulatorios o administrativos, así como de operadores del sector privado,
- ✓ poseen la autoridad exclusiva para decidir sobre los métodos estadísticos y de divulgación;
- ✓ están protegidos, por la inclusión de disposiciones explícitas en la legislación sobre estadística, de interferencia política o de otra índole en el desarrollo, la compilación y divulgación de estadísticas oficiales.

Incluir en art. 4 Principios Estadísticos, los siguientes principios que son parte de la recomendaciones internacionales:

- a) **Principio de la obligatoriedad de entrega de datos** de parte de las personas naturales y jurídicas para fines estadísticos.
 - Si bien este mandato se encuentra reglamentado en el art.43, se sugiere se incorpore como Principio.
- a) **Principio de derechos de las fuentes.** Toda fuente de información, a quien se le requiera datos individuales, debe ser informada en la solicitud o
en el formulario sobre:
 - El carácter obligatorio de brindar la información requerida
 - La finalidad con que se recaban los datos.
 - Las consecuencias de la negación de entregar la información requerida;
 - Las medidas de protección que se aplicarán para proteger la confidencialidad con que se administrará la información;
 - El derecho que tiene la fuente, de rectificar la información que involuntariamente hubiere proporcionado de forma inexacta;

- Art. 47. **Incluir** entre las materias que se determinarán, en relación al Censo, las siguientes
 - ✓ Definir los estándares de calidad a lograr en los procesos pre-censales y censales, y los procedimientos de supervisión tanto en oficina como en campo.
 - ✓ Modifica la letra g, “La fecha en que se realizará el censo, que tendrá el carácter de feriado legal”, de la siguiente manera: “En el caso de que se adopte la metodología de levantamiento de *censo de hecho*, “La fecha en que se realizará el censo, que tendrá el carácter de feriado legal

- Art. 51 regula las obligaciones de terceros en la actividad estadísticas: Obliga a terceros ajenos al SEN, que presten servicios de levantamiento de información estadística a organismos públicos, a entregar las bases de datos al INE, nominadas e innominadas.
- **Opinión:**
 - ✓ De acuerdo con esa obligación
 - ✓ Pero, se debería incluir al inicio del Art. 51 que la realización de encuestas muestrales de carácter periódico y de cobertura nacional serán de responsabilidad del INE y sólo podrán ser contratadas a terceros ajenos al SEN solamente con previa autorización de la Comisión Interministerial de Estadísticas
- Las experiencias en el pasado con encuestas de Victimización y Casen fundamentan propuesta anterior

- Art. 54: Sólo podrán realizarse nuevos levantamientos estadísticos cuando el organismo que lo solicite acredite, por cualquier medio, que no existen datos en los organismos públicos que puedan usarse con el mismo fin.
- Opinión: Los nuevos levantamientos estadísticos llevados a cabo por diversas instituciones que no son parte de un Plan Estadístico generan ineficiencias en la asignación de los recursos escasos para estadísticas y contribuyen a un funcionamiento desarticulado del SEN
- Por ello, se sugiere agregar a este artículo lo siguiente al final, *“siempre y cuando esa actividad sea evaluada positivamente por el INE y aprobada por la Comisión Interministerial de Estadísticas”*.

MUCHAS GRACIAS
Máximo Aguilera Reyes
Ex Director INE