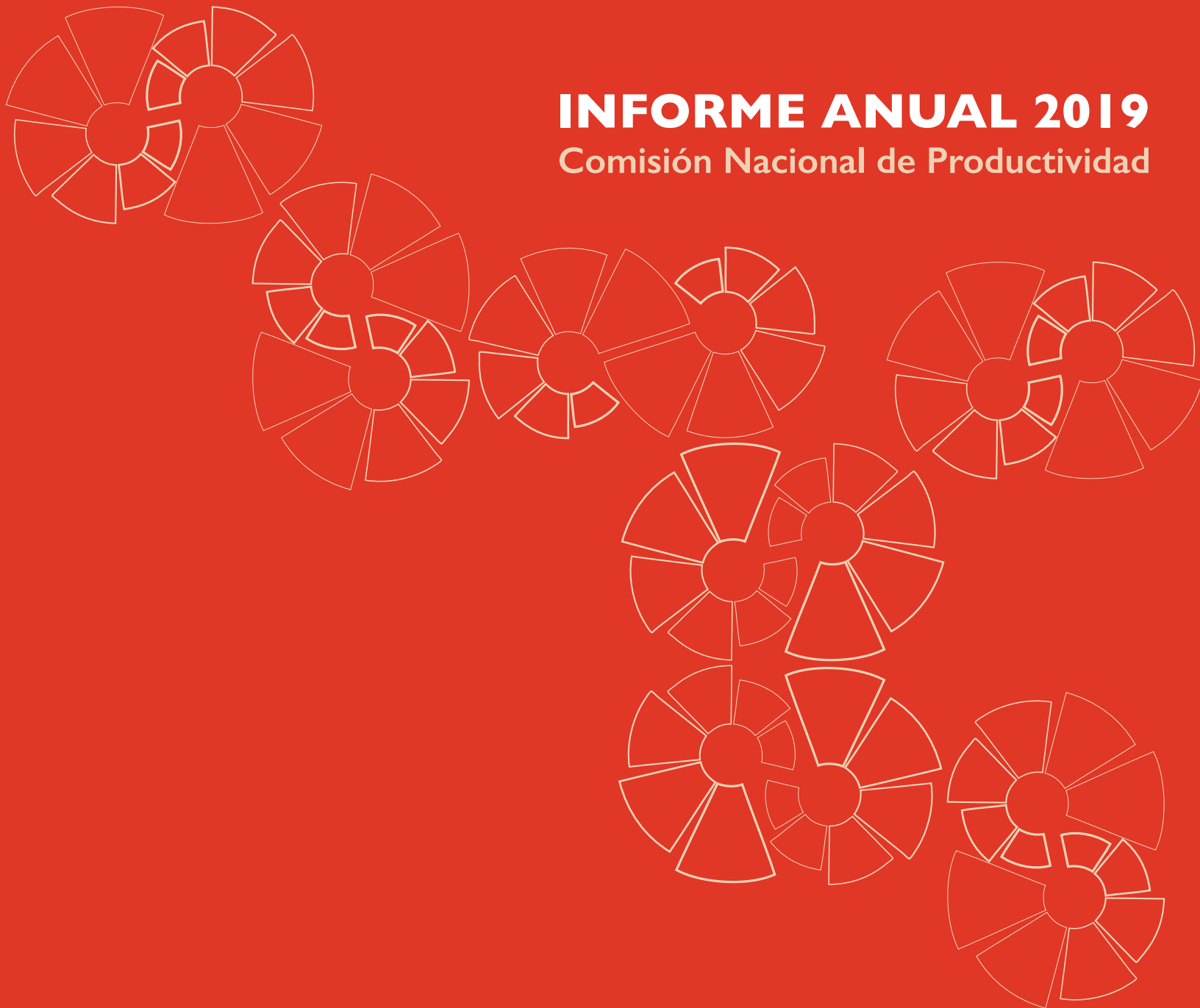




Comisión  
Nacional de  
**Productividad**

# **INFORME ANUAL 2019**

Comisión Nacional de Productividad







Comisión  
Nacional de  
**Productividad**

# INFORME ANUAL

2019

Comisión Nacional de Productividad

	Resumen Ejecutivo	5
01	<b>Crecimiento de la Productividad Total de Factores</b>	9
	1.1 Índice de Productividad CNP 2019 y revisión de cifras de años anteriores	10
	Productividad Total de Factores en 2019	10
	Medición con datos disponibles a diciembre de 2019, con proyecciones de pérdidas de capital y de empleo	10
	Análisis con datos disponibles a septiembre de 2019	12
	1.2 Índice de Productividad Sectorial CNP 2018 y revisión de cifras de años anteriores	15
02	<b>Institucionalidad Estadística y Políticas Públicas</b>	17
	2.1 De la cantidad a la calidad de la información	19
	Registros administrativos	19
	2.2 Comparativa Internacional	21
	Instituciones centralizadas v/s descentralizadas	21
	Instituciones independientes v/s no independientes	24
	Integración de datos administrativos al interior del Estado	27
	2.3 Institucionalidad estadística en Chile	29
	Independencia y acceso público a los datos	29
	Integración de datos al interior del Estado	30
	Proyectos de ley en tramitación	31
	2.4 Desafíos y propuestas	33
	Independencia del INE	33
	Integración de datos al interior del Estado	33
	Acceso resguardado a datos	34

---

03	Impacto Recomendaciones CNP: 2016 y 2017	35
	3.1 Antecedentes	36
	3.2 Definición de Indicadores de Cumplimiento	36
	3.3 Evaluación de cumplimiento	38
	Revisión de Agendas de Productividad	39
	Productividad en la Gran Minería del Cobre	40
	Formación de Competencias para el Trabajo	42
	Mujeres en el Mundo Laboral: Más Oportunidades Crecimiento y Bienestar	43
	Resumen	45
	3.4 Conclusiones	45

04	Estudios Realizados Durante 2019	47
	4.1 Eficiencia en Pabellones y Priorización de Pacientes para Cirugía Electiva	48
	4.2 Calidad Regulatoria en Chile: Una Revisión de Sectores Estratégicos	49
	4.3 Tecnologías Disruptivas: Regulación de Plataformas Digitales	50
	4.4 Evaluación y Consecuencias de la Reducción de Jornada Actual de Trabajo de 45 Horas Semanales	51
	4.5 Productividad en el Sector de la Construcción	51

05	Bibliografía	53
----	--------------	----



## Resumen Ejecutivo

Durante los últimos años, se ha generado un acuerdo transversal en Chile respecto de la importancia de mejorar nuestra productividad en términos agregados y sectoriales, y en las instituciones privadas y públicas. Este acuerdo es importante, ya que a mayor productividad la calidad de vida mejora sustancialmente. En efecto, en los países más productivos las personas tienen acceso a más tiempo libre y a bienes más variados, de mejor calidad y a menores precios; los salarios reales son más altos, dignificando el trabajo; los costos de producción son más bajos y los beneficios de las empresas mayores, promoviendo la inversión de largo plazo; los ingresos tributarios son más elevados, permitiendo financiar más y mejores servicios públicos; y la tasa de uso de los recursos naturales es menor, contribuyendo a la sustentabilidad ambiental.

Por cuarto año consecutivo, la Comisión Nacional de Productividad (CNP) entrega el Informe Anual de Productividad. Este informe proporciona la estimación de la CNP de productividad para el año 2019, y revisa las estimaciones previas en función de los datos más recientes disponibles. Además, contiene tres capítulos adicionales: uno sobre la institucionalidad estadística chilena y su relevancia para mejorar la calidad de las políticas públicas; otro capítulo sobre el impacto de las recomendaciones realizada por la CNP durante los años 2016 y 2017, ejercicio que se repetirá periódicamente para intentar evaluar el efecto de los estudios realizados en el proceso de creación de política públicas; y un capítulo final, que destaca los principales hallazgos y recomendaciones realizados durante este año.

Los mensajes principales de este Informe Anual de Productividad 2019 son los siguientes:

1. Respecto a las cifras de PTF, tanto para la economía agregada como la economía sin minería, es necesario considerar el posible impacto del estallido social del 18 de octubre. En particular, la incertidumbre y los eventos ocurridos se han traducido en una fuerte caída en el crecimiento del PIB y del empleo. En este contexto, se simulan escenarios con base a información del Ministerio de Hacienda y del Banco Central de Chile para el último trimestre del año. Además, se consideran las pérdidas de capital reportadas por la Comisión del Mercado Financiero (CMF) a partir de información de compañías aseguradoras. Los resultados proyectados indican que para 2019 el crecimiento de la PTF agregada oscilaría entre -0,3% y 0% (dependiendo del escenario del desempleo y del ajuste al capital usado), mientras que la PTF sin minería crecería entre un 0,1% y un 0,4%.
2. El cambio de expectativas y los eventos ocurridos a partir del 18 de octubre ha influido significativamente en el comportamiento de la PTF de 2019. Para entender su evolución sin este efecto se estima su comportamiento hasta el tercer trimestre del año (últimas cifras oficiales disponibles) y se compara con el mismo periodo durante los años previos. Hasta septiembre, el PIB agregado crecía 2,5% y el PIB no minero 2,7%, mostrando un crecimiento robusto, pero menor al de 2018. El número agregado de trabajadores crecía 1,3% y el no minero 1,2%, mientras que las horas trabajadas agregadas caían 0,3% y las no mineras caían 0,1%. Con estos datos hasta septiembre, la PTF agregada habría crecido entre 0,5% y 0,7%, mientras que la PTF sin minería lo habría hecho entre 0,9% y 1,2%.
3. Al igual que en 2018, dada la eventual subestimación de la fuerza laboral en la información del INE por la mayor inmigración (ver Informe Anual de Productividad 2018), se repite el ejercicio estimando qué habría ocurrido con las PTF agregada y sin minería, corrigiendo por migración. El crecimiento estimado para la PTF agregada sería 0,7 y 0,9 puntos porcentuales más bajo durante 2018 y 2019, respectivamente, si se utiliza la medida corregida de empleo.
4. Se presentan también las estimaciones de PTF sectorial para el año previo, esto es, 2018. Los resultados sectoriales confirman el cambio de tendencia registrado en la PTF agregada durante el año pasado, con relación a los años previos. Los sectores Comercio, Hoteles y Restaurantes y de Transportes y Comunicaciones, mostraban tasas de crecimiento positivas en 2017, que se aceleraron durante 2018. La excepción es el sector Servicios, que mantuvo un crecimiento negativo,

aunque menor a 2017 (-2,8% en 2017 vs -0,1% en 2018).

5. Como hemos señalado en otras oportunidades, es necesario perfeccionar la institucionalidad estadística chilena, para que los datos obtenidos con recursos públicos sean efectivamente públicos. Ello contribuiría al desarrollo de debates técnicos informados, potenciando la investigación y mejorando la calidad de las políticas públicas (ver, por ejemplo, las recomendaciones en el informe Revisión de Agendas de Productividad publicado en 2016). En el segundo capítulo de este informe anual se analiza la institucionalidad estadística y la disponibilidad de datos entre servicios públicos y la facilidad para acceder a sus bases de datos por parte de la ciudadanía, además de la gobernanza de estas instituciones generadoras de información. Son relevantes el grado de independencia y confianza del órgano coordinador del sistema, para asegurar la disposición de los individuos a entregar cierta información voluntariamente; su grado de centralización; y la forma de integrar datos levantados por las diferentes agencias del Estado.
6. Con todo, se requiere establecer explícitamente la obligatoriedad de los órganos de la administración del Estado de suministrar datos generados con fines no estadísticos (datos administrativos) cuando la autoridad correspondiente lo solicite, y que su conformación esté sujeta a los más altos estándares de objetividad y transparencia. Además, para cautelar que se cumpla con la debida protección de los datos compilados por las instituciones públicas, al mismo tiempo que se permita el acceso general a estos, se señala que la autoridad encargada solo debería celebrar acuerdos para divulgar datos administrativos a otras agencias gubernamentales, instituciones públicas o privadas, y personas naturales, que tengan objetivos de investigación o estadísticos. En estas circunstancias, las organizaciones que reciben los datos deberían quedar sujetas a las mismas reglas de seguridad y confidencialidad que la autoridad estadística.
7. Desde su creación, en 2015, la CNP ha publicado ocho estudios, que incluyen hallazgos basados en evidencia empírica, y recomendaciones de política. En el tercer capítulo de este Informe Anual de Productividad se presenta una primera evaluación

de impacto de estos trabajos. Se consideran los informes publicados durante 2016 y 2017. En particular, la Revisión de las Agendas de Productividad, Productividad en la Gran Minería del Cobre, Mujeres en el Mundo Laboral: Más Oportunidades, Crecimiento y Bienestar y, finalmente, Formación de Competencias para el Trabajo. De acuerdo con una clasificación que agrupó las recomendaciones contenidas en dichos informes según sus vías de implementación, 34 de ellas tienen algún grado de implementación.

Este desarrollo de indicadores de cumplimiento para las recomendaciones contenidas en los estudios ya mencionados, si bien impone desafíos para su evaluación, es un primer paso para avanzar hacia la generación de una metodología que permita evaluar el trabajo de esta Comisión y el comportamiento de las regulaciones. Así, se espera que en el futuro se podrá identificar con claridad y oportunidad los espacios de mejora para ellas, contribuyendo a mejorar la calidad de las políticas públicas y, en definitiva, a aumentar el bienestar de las personas.

8. El capítulo 4 presenta una reseña de los estudios realizados durante el 2018 y 2019. Entre los informes mandados a la CNP está el estudio “Eficiencia en Pabellones y Priorización de Pacientes para Cirugía Electiva”. En este informe se presentan hallazgos cruciales como la baja ocupación de quirófanos electivos en los hospitales públicos de alta complejidad. De hecho, se encuentra que de uso eficiente de personal de apoyo en pabellón y mejorando otros aspectos de gestión, se podría extender el funcionamiento de los quirófanos considerablemente. El informe entrega recomendaciones de gestión y de políticas públicas que permitirían operar hasta el doble de pacientes, reduciendo así de manera significativa los tiempos de espera.

Adicionalmente, se concluyó el informe “Calidad Regulatoria en Chile: Una Revisión de Sectores Estratégicos”. Se analizaron 400 permisos otorgados por 53 entidades, concluyéndose que existen problemas de baja eficiencia en la tramitación de permisos y una creciente incerteza jurídica, y que la forma en que el Estado ejerce su rol de regulador impacta negativamente en el comportamiento de los titulares de proyectos de inversión. Además,



Chile es uno de los pocos países de la OCDE que no realiza una revisión ex post de sus normas, lo que agrava la situación. Se entrega una serie de recomendaciones que buscan mejorar el diseño regulatorio y la gestión de los servicios.

9. En septiembre de este año el Presidente Sebastián Piñera encargó a la CNP la realización del estudio “*Evaluación y Consecuencias de la Reducción de Jornada Actual de Trabajo de 45 Horas Semanales*”, destinado a evaluar los efectos de la reducción legal de la jornada laboral semanal máxima sobre los salarios, el empleo, la formalidad del mercado laboral, y el crecimiento económico. En noviembre se entregó un informe preliminar, a la espera del informe final en el mes de enero de 2020.

En octubre de 2019 el Presidente Sebastián Piñera encomendó a la CNP la realización del estudio “*Productividad en el Sector de la Construcción*”. El proyecto busca identificar las principales barreras al crecimiento del sector. Se espera que a mediados de 2020 se publique el informe final.

Finalmente, el proyecto “*Tecnologías Disruptivas: Regulación de Plataformas Digitales*” fue parte de los trabajos auto-mandatados por la CNP, publicado parcialmente en 2018 y finalizado en 2019. Este estudio permitió influir en el debate de la regulación a plataformas digitales.



# 01

## CRECIMIENTO DE LA PRODUCTIVIDAD TOTAL DE FACTORES

---

---

*Este informe entrega nuestra estimación de la evolución de la Productividad Total de Factores (PTF) en Chile. Se presentan las cifras para el 2019, y se actualizan las cifras de años previos en función de la información disponible. Dada la incertidumbre generada a raíz de los acontecimientos sociales del cuarto trimestre, se presentan ejercicios alternativos.*

## 1.1 Índice de Productividad CNP 2019 y revisión de cifras de años anteriores

### Productividad Total de Factores en 2019

Utilizando la metodología CNP,<sup>1</sup> se estima la PTF para Chile durante 2019. Esta estimación se hace con un desafío adicional, resultado del conflicto social observado desde mediados de octubre que cambió abruptamente el escenario económico, con impactos significativos sobre el sistema productivo y la actividad económica. La incerteza que esto genera ha aumentando el intervalo de confianza para variables utilizadas para estimar la PTF, en particular las cifras de empleo y horas trabajadas, y las de capital y uso de capital durante el cuarto trimestre.<sup>2</sup>

Para hacer frente a esto se entregan dos mediciones. La primera, utiliza la proyección de producto y empleo del Banco Central (BCCH), con estimaciones preliminares de desocupación (Ministerio de Hacienda, MH) y capital (Comisión del Mercado Financiero, CMF). La segunda intenta aislar el efecto del cuarto trimestre para entender la evolución de la PTF los tres primeros trimestres del año, comparándolo a igual período en los años anteriores.

### Medición con datos disponibles a diciembre de 2019, con proyecciones de pérdidas de capital y de empleo

La estimación de la PTF requiere estimar el PIB, el empleo y el capital. Cada año la CNP estima la PTF utilizando proyecciones del PIB entregados por el BCCH en su Informe de Política Monetaria (IPoM), y la Encuesta de Expectativas Económicas (EEE), ambos a diciembre. Las cifras de empleo provienen de la Nueva Encuesta Nacional de Empleo (NENE) del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) a septiembre. Las series de capital utilizan las cifras de inversión del año, previo publicadas por el Banco Central. En años anteriores, dichas proyecciones no diferían significativamente de cifras finales, lo que no ocurre durante este 2019. El cuarto trimestre del presente año ha modificado el nivel y la trayectoria de variables

claves para nuestra estimación, agregando además enorme incertidumbre respecto de su evolución. En esta situación, es de esperar que las cifras finales difieran significativamente de las proyecciones disponibles.

El conflicto social ha implicado una fuerte e inesperada reducción de la actividad económica, con una importante caída en las horas trabajadas, resultado del reducido funcionamiento del transporte público y la violencia. Respecto del PIB de 2019, mientras la expectativa a septiembre (BCCH) era un alza de 2,5%, a diciembre sería de 1,0% (BCCH).

Respecto al empleo, la expectativa corregida es de un aumento importante del desempleo al mes de diciembre, lo que solo podrá confirmarse a fines de enero (con cifras del INE y la Encuesta de Ocupación y Desocupación de la Universidad de Chile). Se estima que la cifra de desempleados aumentará en 350 mil a diciembre de 2019 (Ministerio de Hacienda y BCCH), con un porcentaje de desempleo sobre 10%. Dada la heterogeneidad entre empresas respecto del ajuste de empleo, establecemos dos escenarios: el primero considera un aumento gradual hasta converger a 350 mil desempleados adicionales en diciembre (175 mil adicionales en noviembre y 350 mil en diciembre), el segundo es más pesimista y asume el aumento de desempleo a partir de octubre (175 mil adicionales en octubre, 350 mil en noviembre y diciembre).<sup>3</sup> Para ambas estimaciones se establece que el 100% del aumento de desempleo se explica por pérdida de puestos de trabajo.

Tampoco existe información actualizada sobre la destrucción de capital, por lo que hacemos proyecciones con información alternativa. Se descuenta del stock neto las pérdidas de capital producto del conflicto social, que, de acuerdo con la información reportada por las compañías de seguros a la CMF, ascienden a 1.000 millones de dólares.

Considerando estas estimaciones, la Tabla I presenta la estimación de la PTF a diciembre de 2019. Así, este

<sup>1</sup> Establecida en el Informe Anual de Productividad 2016 y en el Anexo Metodológico de 2018. Ambos disponibles en [www.comisiondeproductividad.cl](http://www.comisiondeproductividad.cl).  
<sup>2</sup> En años anteriores, tal como lo demostraban las correcciones de cifras de años anteriores, la PTF no cambiaba de manera significativa a medida que se actualizaban cifras de PIB, empleo y capital.

<sup>3</sup> Cabe señalar que estos números de desempleo no se suman entre sí, sino que constituyen trayectorias acerca de como convergerá el desempleo a 350 mil empleos menos. Por lo tanto, en el primer escenario, para noviembre y

diciembre, el desempleo aumenta en 175 mil personas (para llegar así a 350 mil desempleados más), mientras que en el segundo escenario aumenta en 350 mil en la segunda mitad de octubre, y en cero en noviembre y diciembre (se asume que desde octubre se perdieron los 350 mil empleos).

año la PTF agregada disminuye entre -0,3% y 0% utilizando el ajuste CNP,<sup>4</sup> y entre -0,6% y -0,7% utilizando el ajuste DIPRES.<sup>5</sup> En tanto, la PTF sin minería crece entre 0,1% y 0,4% utilizando el ajuste CNP, y entre 0,1% y 0,2% utilizando el ajuste DIPRES.

La Tabla 1 también presenta la descomposición de la PTF a diciembre de 2019, según proyecciones de empleo y capital. Para la actividad económica, el BCCH proyecta un crecimiento de 1,0% para el PIB agregado, y de 1,1% para el PIB sin minería. Respecto al capital, el 2019 el stock agregado crecería 2,8% (una décima menos que en 2018), y el stock sin minería un 2,2%

(dos décimas menos que en 2018). (La mayor parte de los daños al stock de capital ocurrieron en los sectores de comercio y servicios, sin evidenciarse daños relevantes en la minería). Respecto al empleo, asumiendo que el desempleo supera el 10% (BCCH), este crecería entre 0,4% y 0,7% en el agregado, mientras que para la economía sin minería crecería entre 0,2% y 0,6. Respecto al ajuste al uso de capital, con base en el empleo asalariado y asumiendo que todo el empleo perdido pertenece a esta categoría, el ajuste estaría entre -0,7% y -1,0% en el agregado, y entre -0,8% y -1,1% sin minería.

**Tabla 1: Descomposición del crecimiento de la PTF para 2019 con datos a diciembre de 2019**

Variables	Economía Agregada	Sin Minería
PTF	-0,3% a 0,0%	0,1% a 0,4%
PIB	1,0%	1,1%
Empleo	0,2% a 0,5%	0,3% a 0,7%
Trabajadores	0,4% a 0,7%	0,2% a 0,6%
Horas Trabajadas	-0,3%	-0,1%
Ajuste Capital Humano	0,1%	0,2%
Capital	1,8% a 2,1%	1,1% a 1,4%
Stock Neto	2,8%	2,2%
Ajuste CNP Asalariados	-0,7% a -1,0%	-0,8% a -1,1%

*Nota: Las series se construyen según metodología de la CNP (Informe Anual 2016). (\*) El valor de 2019 se estima con datos del IPOM y EEE de diciembre de 2019 y del INE (hasta septiembre de 2019), pero proyectando aumentos de desempleo hasta diciembre con estimaciones de IPOM (Banco Central) y del Ministerio de Hacienda, y pérdidas de capital con datos de CMF provenientes de compañías aseguradoras.*

Como se observa, el repunte de la PTF en 2018 no se mantuvo en 2019, afectado por el impacto del conflicto social, pero también producto del escenario internacional más complejo. Y aunque la PTF agregada muestra crecimiento negativo o nulo en 2019, las tasas de crecimiento de la PTF agregada en el período 2016-

2019 reflejan una aceleración, influenciada por la actividad minera. Con todo, la PTF agregada para el período 2016-2019 muestra un ligero repunte respecto del quinquenio 2010-2015, pero se confirma una desaceleración en la PTF no minera respecto de quinquenios anteriores.

<sup>4</sup> El ajuste de capital CNP corrige la ocupación del capital en base a asalariados sobre la fuerza de trabajo, dividido por su valor tendencial. Ver Manual de Construcción de Cifras de PTF de CNP (2018).

<sup>5</sup> El ajuste de capital de la DIPRES corrige la tasa de ocupación del capital con base en el desempleo.

**Tabla 2: Medición de PTF de la Comisión Nacional de Productividad con datos a diciembre de 2019**

Periodo	PTF Total		PTF sin Minería	
	Ajuste CNP	Ajuste DIPRES	Ajuste CNP	Ajuste DIPRES
1990-1995	3,6%	4,2%	3,7%	4,3%
1995-2000	1,1%	1,0%	0,9%	0,8%
2000-2005	1,1%	0,8%	2,3%	2,1%
2005-2010	-0,5%	-0,3%	1,0%	1,2%
2010-2015	-0,3%	-0,1%	0,6%	0,8%
2016	-0,1%	-0,7%	0,1%	-0,6%
2017	-0,9%	-0,8%	-0,8%	-0,7%
2018	1,4%	1,6%	1,7%	1,9%
2019	-0,3% a 0,0%	-0,7% a -0,6%	0,1% a 0,4%	0,1% a 0,2%
2016-2019	-0,1% a 0,0%	0,1%	0,2%	0,3%

*Nota: Las series se construyen con base en la metodología de la Comisión Nacional de Productividad (Informe Anual CNP 2016). El valor para el año 2019 corresponde a una estimación a partir del IPOM y EEE de diciembre de 2019 y datos adicionales del INE corregidos con estimaciones de desempleo a diciembre y correcciones de pérdidas de capital con datos de CMF. Se presentan los diferentes valores de productividad de acuerdo con la intensidad de uso de capital utilizada: asalariados sobre fuerza de trabajo (CNP) y desempleo (DIPRES).*

Comparado con 2018, la PTF no minera sigue mostrando un crecimiento positivo, aunque tenue para el 2019. Sin embargo, en un horizonte más largo, particularmente, el periodo 2016-2019, la PTF no minera muestra la más baja tasa de crecimiento promedio desde 1990.

### **Análisis con datos disponibles a septiembre de 2019**

Para aislar los efectos del cuarto trimestre del 2019 en la medición de la PTF anual, esta sección estima la evolución de la PTF a septiembre de 2019, y la compara con la PTF de los primeros tres trimestres de cada año desde 2016. Este ejercicio permite conocer

la evolución de la PTF antes del conflicto. Cuánto de la caída de la PTF observada durante el cuarto trimestre se mantenga hacia el futuro, dependerá de cuán transitorios sean los efectos económicos de la crisis social.

El resultado del ejercicio se muestra en la Tabla 3, incluyendo la evolución de la PTF y las variables relevantes en el cálculo hasta el tercer trimestre de 2019. En este periodo, el PIB agregado crecía 2,5%, y el PIB no minero 2,7%, mostrando un crecimiento robusto pero menor al de 2018. El número agregado de trabajadores crecía 1,3%, y el no minero 1,2%, mientras las horas trabajadas agregadas caían -0,3%, y las no caían -0,1%.

**Tabla 3: Descomposición del crecimiento de la PTF para 2019 con datos a septiembre de 2019**

Variables	Economía Agregada	Economía sin Minería
PTF	0,7%	1,2%
PIB	2,5%	2,7%
Empleo	1,1%	1,3%
Trabajadores	1,3%	1,2%
Horas Trabajadas	-0,3%	-0,1%
Ajuste Capital Humano	0,1%	0,2%
Capital	2,4%	1,8%
Stock Neto	2,9%	2,4%
Ajuste CNP Asalariados	-0,5%	-0,6%

*Nota: Las series se construyen según metodología de la CNP (Informe Anual 2016). (\*) El valor de 2019 se estima con datos del IPOM y EEE de septiembre de 2019 y del INE (hasta septiembre de 2019).*

La comparación con las cifras análogas (al mes de septiembre de cada año) para años anteriores se presenta en la Tabla 4. Los resultados son muy diferentes a los obtenidos para el año completo. Hasta septiembre de 2019 la PTF agregada crecía entre 0,5% y 0,7%, mientras que la PTF sin minería crecía entre 0,9% y 1,2%.

Este resultado confirma el cambio de tendencia registrado en 2018 para la PTF agregada (al alza), cambio que también se refleja para el período 2016-2019 (crecimiento entre 0,1% y 0,3% anual). La PTF sin minería mostraba un crecimiento importante respecto del 2018, entre 0,9% y 1,2%, con un crecimiento en el período 2016-2019 entre 0,4% y 0,5%.

**Tabla 4: Medición de PTF de la Comisión Nacional de Productividad (anualizado) con datos a septiembre de 2019.**

Periodo	PTF Total		PTF sin Minería	
	Ajuste CNP	Ajuste DIPRES	Ajuste CNP	Ajuste DIPRES
2016	-0,2%	-0,8%	0,2%	-0,5%
2017	-1,2%	-1,1%	-0,3%	-0,2%
2018	0,3%	0,4%	0,2%	0,4%
2019	0,7%	0,5%	1,2%	0,9%
2016-2019	0,3%	0,1%	0,5%	0,4%

*Nota: Las series se construyen con base en la metodología de la Comisión Nacional de Productividad (Informe Anual CNP 2016). El valor para el año 2019 corresponde a una estimación a partir del IPOM y EEE de septiembre de 2019 y datos adicionales del INE y del Banco Central de Chile. Se presentan los diferentes valores de productividad de acuerdo con la intensidad de uso de capital utilizada: asalariados sobre fuerza de trabajo (CNP) y desempleo (DIPRES).*

La comparación entre los resultados al tercer trimestre de cada año, y considerando los años completos muestra el impacto significativo que ha tenido el conflicto

social sobre la economía en el tercer trimestre de 2019. Queda por verse cuánto de este impacto es transitorio, y cuánto será permanente.

### Recuadro I: Productividad, migración y correcciones de cifras de empleo INE

En 2018, la comparación de los datos de empleo del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) con otras fuentes alternativas (datos administrativos y Censo), mostró una discrepancia en las cifras oficiales de empleo: las cifras de crecimiento del INE fueron mucho menores a las registradas a partir de otras fuentes. La razón de esta discrepancia se debe, en parte, a que la Nueva Encuesta Nacional de Empleo del INE (que recoge las cifras de empleo oficiales) trabaja aún con ponderadores poblacionales y muestreos consistentes con el Censo de 2002,<sup>6</sup> lo que subestima el crecimiento del empleo producto de cambios demográficos, como la explosión migratoria discutida por la CNP en su Informe Anual de Productividad de 2018. En la presente edición del Informe se repite este ejercicio, a modo de estimar la magnitud de una potencial corrección de las cifras de empleo en las cifras de la PTF. En particular, se corrige solo la cantidad de trabajadores dentro de la medición de PTF.

Los resultados de este ejercicio, que corresponden a la actualización de los datos de 2018<sup>7</sup> y a la incorporación de los resultados para el 2019, se muestran en la Tabla 5. Para el 2018, la actualización de los datos produce una diferencia mayor entre el empleo calculado con datos del INE vs datos de empleo corregidos con fuentes alternativas. Con los nuevos datos, la diferencia de empleo asciende a 1,4 puntos porcentuales, cifra que compara con una diferencia de 1 punto porcentual estimada en el informe previo. Para el año 2019, la diferencia es de 1,8 puntos porcentuales. Como consecuencia de ello, el crecimiento estimado para la PTF agregada puede ser 0,7 y 0,9 puntos porcentuales más bajo para los años 2018 y 2019, respectivamente, si se utiliza la medida corregida de empleo. Con esta corrección, el crecimiento de la PTF sería negativo tanto para la economía agregada como para la economía sin minería.

**Tabla 5: Efectos de corrección de cifras de empleo en el crecimiento de la PTF agregada y sin minería**

Periodo	PTF agregada		PTF sin Minería	
	Empleo INE original	Empleo "corregido"	Empleo INE Original	Empleo "corregido"
2012-2017	-0,2%	-0,6% a -0,7%	0,0%	-0,5% a -0,6%
2018	1,6%	0,9%	1,9%	1,2%
2019	-0,3% a 0,0%	-1,2% a -0,9%	0,1% a 0,4%	-0,6% a -0,3%

Fuente: Elaboración propia, con base en la Superintendencia de Pensiones y Aldunate et al (2018).

Nota: Este ejercicio supone que el empleo migrante no es capturado por la encuesta NENE. Para estimar el período 2012-2017, se supone que el diferencial de empleo se mantiene en un punto porcentual según lo estimado por el Censo en 2012-2017. Para el año 2018 se estima el crecimiento de empleo suponiendo que el diferencial entre el crecimiento de empleo (asalariado) de la Superintendencia de Pensiones y empleo asalariado del INE, de 1 punto porcentual, se aplica también para el crecimiento del empleo total y fuerza de trabajo. A falta de datos, no se corrige el ajuste al capital. Así, empleo "corregido" se refiere a la estimación de empleo con base en los Censos para el período 2012-2017 y con base en los datos administrativos para los años 2018 y 2019.

La corrección de datos sugiere que el cambio en la tendencia de la PTF puede ser menos fuerte al inicialmente considerado. Sin embargo, es necesario hacer algunas consideraciones. En primer lugar, durante 2019 los datos administrativos dan cuenta de un efecto adicional en el crecimiento de afiliados al sistema de pensiones producto de la incorporación forzada de los trabajadores a honorarios. En segundo lugar, los microdatos administrativos deben tratarse con cuidado, ya que no necesariamente reflejan la realidad completa del mercado laboral.<sup>8</sup> El INE ha tomado medidas que permiten corregir los problemas de la serie de empleo, cambiando el marco muestral considerando los resultados del Censo 2017 (el más reciente).

<sup>6</sup> Aunque cabe señalar que a partir de 2019 se empezará a incorporar paulatinamente los ponderadores y muestreos de acuerdo con el Censo de 2017.

<sup>7</sup> La corrección de los datos de 2018 consiste en comparar la serie asalariados del INE con la serie Cotizantes de AFP de la Superintendencia de Pensiones, para todos los meses de 2018 (enero a diciembre), dado que a la fecha del Informe de 2018 no estaban completamente disponibles.

<sup>8</sup> Por ejemplo, en los datos de la Superintendencia de Pensiones para Cotizantes de AFP y de Seguro de Cesantía, no existe un filtro adecuado del número de personas que cotizan mediante RUT únicos, llegando a detectarse situaciones anómalas como personas con hasta 19 empleos en un mes. Por otro lado, existen reformas a ambos instrumentos (cobertura creciente del Seguro de Cesantía y cotización de trabajadores a honorarios) que pueden sobreestimar las cifras de crecimiento del empleo al utilizar estos datos.



## 1.2 Índice de Productividad Sectorial CNP 2018 y revisión de cifras de años anteriores

La evolución de la PTF sectorial se estima con un año de rezago, debido a la disponibilidad de información oficial. La Tabla 6 presenta dicha estimación para 2018, y correcciones para años anteriores.

Los resultados sectoriales para 2018 confirmarían el cambio de tendencia registrado en la PTF agregada en ese año. Los sectores Comercio, Hoteles y Restaurantes y de Transportes y Comunicaciones, mostraban tasas de crecimiento positivas en 2017, que aceleran en 2018. La excepción es el sector Servicios, que mantiene una tasa de crecimiento negativa, aunque menor a 2017 (-2,8% en 2017 vs -0,1% en 2018).

**Tabla 6: Crecimiento de la PTF Sectorial de la Comisión Nacional de Productividad**

Período	Agricultura, Caza y Pesca	Minería	Industria	Electricidad, Gas y Agua	Construcción	Comercio, Hoteles y Restaurantes	Transporte y Comunicaciones	Servicios
1990-1995	5,8%	1,5%	3,5%	9,4%	2,6%	6,9%	3,6%	1,8%
1995-2000	3,3%	2,5%	0,9%	-1,6%	-0,7%	-1,2%	2,9%	0,9%
2000-2005	6,7%	-8,1%	0,7%	1,8%	2,1%	3,1%	1,5%	3,0%
2005-2010	3,1%	-8,4%	-1,0%	-6,3%	-1,7%	3,6%	-1,2%	1,7%
2010-2015	0,9%	-8,5%	-1,0%	0,7%	-3,0%	2,1%	2,2%	-0,1%
2016	0,7%	-2,7%	-2,2%	-4,1%	-0,4%	-2,1%	2,9%	-0,5%
2017	-0,5%	-1,4%	-0,5%	-0,9%	-6,0%	1,4%	0,7%	-2,8%
2018	4,1%	0,2%	3,4%	4,0%	1,0%	3,4%	1,8%	-0,1%

*Nota: Las series de PTF sectorial se construyen siguiendo la metodología CNP para la PTF general. Se utilizan ajustes para la economía sin minería para todos los sectores que son diferentes a minería, mientras que para este último sector se asume un ajuste igual a 1 (corrigiendo el crecimiento del PIB minero por efectos de la huelga de Escondida y tomando la mediana de crecimiento trimestres de 2017). Las cifras sectoriales de capital se actualizaron a 2016, utilizando el crecimiento de la economía sin minería para 2017, y estimando minería con serie Inversión Minera. Datos de horas trabajadas son de la CASEN, extrapolando e interpolando para los años sin datos. La encuesta CASEN también se utiliza para calcular ajuste por capital humano. Datos de PIB y empleo se obtienen del Banco Central e INE, respectivamente.*



# 02

## INTITUCIONALIDAD ESTADÍSTICA Y POLÍTICAS PÚBLICAS

---

---

*En todo el mundo, el acceso a información está modificando la forma en que los ciudadanos interactuamos. El acceso a internet y la masificación de los dispositivos móviles ha multiplicado los puntos de contacto de los agentes económicos con todo tipo de servicios y productos. Este proceso, por otra parte, ha modificado la forma en que se genera información. Así, las fuentes estadísticas se multiplican a diario, mientras que plataformas digitales permiten aumentar la frecuencia con que se recolectan datos y cifras.*

---

<sup>9</sup> Este capítulo se basa en un documento realizado por Sergio Urzúa y Samuel Leyton, a petición de la Comisión Nacional de Productividad.

El Estado no está al margen de esta transformación. Tanto la demanda por un sector público más moderno, como la oferta de nueva tecnología para recolectar y procesar registros están modificando el diseño, implementación y monitoreo de políticas públicas. Las acciones del Estado pueden identificar con más precisión los problemas y satisfacer las necesidades de los ciudadanos, mientras las personas pueden conectarse con el Estado para acceder a servicios o requerir información. Un elemento esencial de este proceso, y que motiva este capítulo, es la conformación de una institucionalidad estadística que lo conduzca. La construcción de datos y cifras oficiales con los mayores estándares debe ser un elemento central en la agenda de modernización del Estado.

Un rol esencial de este tipo de estadísticas es informar respecto del desarrollo de las políticas y acciones del Estado. Por ello, no solo deben ser precisas, equilibradas, relevantes, oportunas y libres de manipulación política, sino que también los individuos deben percibir las de esta forma. Esto es esencial toda vez que el levantamiento de datos a menudo tiene un componente de cumplimiento voluntario – la disposición de hogar, individuo, empresa de reportar información – que puede ser difícil de mantener si la credibilidad o independencia de la institución encargada de generar las estadísticas están bajo cuestionamientos.

Es así como una característica especial afecta a las estadísticas oficiales. Tal como lo reconoce las Naciones Unidas estas deben ser reproducibles para ser creíbles, pero en realidad el usuario externo a la institución que genera los datos probablemente no podrá replicarlos (ONU, 2003). Esta es la razón por la cual en los países avanzados los organismos a cargo de esta tarea cuentan con una sólida institucionalidad que blindada su credibilidad. A esto se suma que en la actualidad existe una gran sensibilidad en la opinión pública frente a errores u omisiones en la entrega de información. Así, el escrutinio público amplifica la importancia de la credibilidad de las instituciones. Parece entonces necesario establecer reglas claras para que instituciones públicas y privadas, mediante la firma de convenios con la unidad a cargo de la información, además de personas naturales (técnicos, académicos, etc.), mediante la realización de un adecuado proceso de

certificación, accedan a datos administrativos (Bravo y Urzúa, 2018).

El objetivo principal del presente capítulo es identificar características deseables de aplicar en la institucionalidad estadística chilena con el objetivo de promover la existencia de datos y cifras que ayuden a mejorar la calidad de las políticas públicas. A la luz de lo antes expuesto, tres aspectos de este diseño se destacan a lo largo del texto. Primero, el grado de independencia y confianza del órgano coordinador del sistema. Segundo, su grado de centralización. Y tercero, la forma de integrar datos levantados por diferentes agencias del Estado. En este contexto, se expone cómo la institucionalidad de ciertos países seleccionados ha abordado cada uno de estos tres aspectos.

El texto luego propone algunas medidas para Chile, teniendo en consideración que las estadísticas oficiales deben documentar y evaluar el avance de las políticas públicas como también permitir la optimización de su diseño previo a la implementación. Esta conexión evidencia la asociación entre información, mejores políticas públicas y mayor eficiencia del Estado.

El cuerpo del texto se organiza en cinco secciones. En la siguiente se presenta una breve historia de las estadísticas oficiales en Chile como también los principios generales que actualmente rigen y que en el futuro deberían regir la organización de los registros en el país. Particular atención se brinda a los registros administrativos. En la Sección 3 se analiza brevemente la experiencia internacional en torno a aspectos fundamentales de los sistemas estadísticos modernos. En particular, su nivel de centralización e independencia, además de la forma en que se integran datos de distintas fuentes al interior del Estado. La Sección 4 caracteriza con mayor detalle el sistema estadístico chileno y los proyectos de ley actualmente en tramitación que buscan modificarlo. Por último, la Sección 5 plantea propuestas de reforma a la institucionalidad del sistema estadístico que permitan enfrentar los principales desafíos identificados en materia de, por ejemplo, independencia del INE, integración de datos al interior del Estado y acceso público a estos.

## 2.1 De la cantidad a la calidad de la información

Desde un punto de vista institucional, el levantamiento de datos oficiales se debe dar en el contexto de un sistema estadístico. Este se define como el conjunto de unidades que recopilan, procesan y difunden conjuntamente estadísticas en nombre del gobierno nacional. Además, suele ser dirigido y coordinado por una organización central responsable (como mínimo) de producir un rango amplio de información relevante para la evaluación de las políticas públicas, al tiempo que se encarga de proporcionar liderazgo, dirección metodológica y planificación para el sistema en su totalidad. También debe establecer estándares operacionales y criterios metodológicos comunes entre las unidades que pertenecen al sistema, para lo que es fundamental definir un marco institucional adecuado. Ello permite asegurar la producción y divulgación de estadísticas que respalden los mejores resultados de las acciones del Estado.

Por supuesto, la conformación de este sistema es el resultado de un proceso histórico. Así, es necesario mirar el pasado para entender el presente y anticipar el futuro.

El Sistema Estadístico en Chile es de larga data. En el año 1845, durante el primer gobierno del Presidente Manuel Bulnes Prieto, se dieron los primeros pasos en la creación de una institucionalidad de carácter permanente encargada de la recopilación de cifras. Mediante el Decreto Supremo N° 18, del 27 de marzo de ese año, se creó el primer servicio de estadística oficial de Chile, denominado “Oficina de Estadística”, cuyo objetivo principal fue crear lo que se denominó las “estadísticas completas”. Posteriormente, a lo largo del siglo XX, se dictaron sucesivas leyes destinadas a perfeccionar el Sistema Nacional de Estadísticas. En 1970, con la promulgación de la Ley N° 17.374, el organismo cambió de nombre y la Dirección de Estadística y Censos pasó a llamarse Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

Desde entonces, sin mediar modificaciones sustantivas, el INE se constituyó como el órgano central del

sistema estadístico, encargado de recopilar datos generados por otras instituciones de la administración estatal, publicar una gran parte de las estadísticas oficiales y cautelar su calidad. En la actualidad, dicha institución cuenta con una batería de instrumentos estadísticos propios (encuestas). Además, procesa, sistematiza y publica datos generados por otros servicios del Estado. Su plataforma digital se actualiza regularmente, lo que da cuenta de la capacidad tecnológica del INE para generar y procesar continuamente gran cantidad de información en distintos ámbitos.

Resuelto el problema de la generación de información, la calidad y funcionalidad de las estadísticas ha comenzado a ser un tema recurrente en el proceso de mejoramiento de las políticas públicas. La tendencia mundial dicta que para dichos efectos se deben combinar datos provenientes de fuentes primarias (encuestas y otras fuentes estadísticas) y secundarias (datos administrativos y otras fuentes no estadísticas).<sup>10</sup> En el caso de datos personales, cualquiera sea la fuente, es necesario indicar que en Chile la legislación regla su tratamiento en cuanto exista una aprobación expresa de su titular, o bien, si la ley así lo autoriza. Por su parte, el marco legal vigente (incluyendo eventuales modificaciones en trámite legislativo) permite al INE recopilar, elaborar, analizar y publicar datos solo con fines estadísticos.

### Registros administrativos.

La disponibilidad de registros administrativos en Chile, entendidos como aquellos recogidos por el Estado y que permiten la identificación de la fuente, no ha sido el resultado de un proceso previamente concebido. Más bien, la construcción de una amplia red de protección social bajo estrictos criterios de focalización impuso la necesidad de recopilar y procesar información nominada a nivel individual. Este ha sido un proceso que se ha profundizado durante las últimas dos décadas, sin contar necesariamente con una institucionalidad estadística adecuada.

Estos nuevos registros administrativos han modificado, por cierto, el proceso de elaboración y evaluación de políticas públicas. En términos conceptuales, y si bien no ha sido explotado del todo en el

---

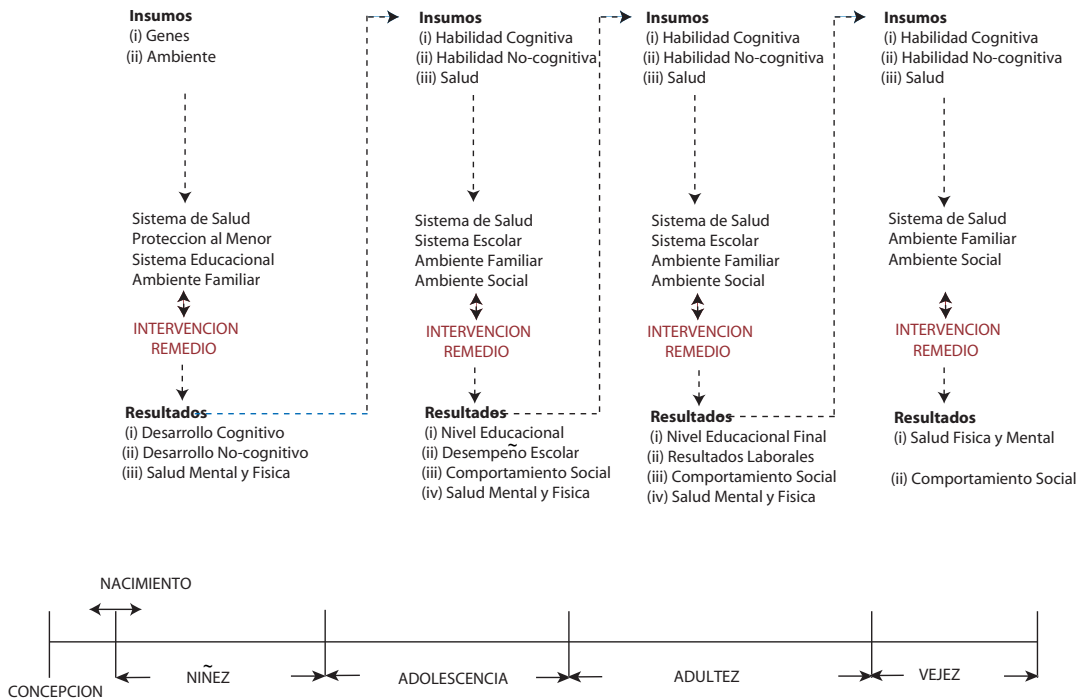
<sup>10</sup> A lo largo del texto se alude solo a estos dos tipos de datos y a su uso con fines puramente estadísticos. En este contexto, si bien reconocemos que muchos datos de fuentes secundarias (o no estadísticas) pueden ser utilizados con otros fines, como la fiscalización de la obligación de contribuir a la

seguridad social o la prestación adecuada de algunos servicios mandatados por ley a entidades privadas (como el pago de licencias médicas), este texto no centra el interés en esta dimensión.

país, la correcta integración de datos longitudinales a nivel individual ha permitido caracterizar empíricamente cada etapa del desarrollo humano como el resultado y a la vez el insumo de un proceso dinámico.

La Figura 1 presenta tal lógica. La información generada en una determinada etapa del desarrollo humano puede contribuir a estudiar y comprender los efectos de largo plazo de las acciones del Estado.

Figura 1. La dinámica del desarrollo Humano



Fuente: Behrman y Urzúa (2013).

Así, las acciones del Estado se complejizaron durante el último tiempo. Políticas como el Chile Solidario, Chile Crece Contigo e Ingreso Ético Familiar son ejemplos de este proceso. Respecto de la medición de impactos, a modo de ejemplo, mediante el uso de datos administrativos que son cruzados con encuestas, se ha comprobado que la inversión pública en educación preescolar tiene un impacto en el desarrollo psicosocial de los niños. De hecho, el rendimiento de este tipo de inversión tiende a ser decreciente en la medida que el beneficiario tiene más edad o que la calidad de los servicios no sean los adecuados (Noboa-Hidalgo y Urzúa, 2012). Del mismo modo, el contar con datos provenientes de fuentes primarias y secundarias ha permitido evaluar el impacto de la educación financiera de acuerdo con los resultados observados

años después en el mercado laboral y pensiones, incluso considerando grupos específicos (nivel educativo) (Behrman et. al., 2012). Cabe señalar que tal visión ha significado que en ocasiones el uso de fuentes primarias pueda ser reemplazado por el uso de fuentes secundarias, obteniéndose información de la misma calidad a un costo mucho menor para el Estado. Esto ilustra también la potencial optimización de los recursos públicos en materia de recolección de datos.

En Chile, los datos recabados por el Estado producto de actividades administrativas, poseen la ventaja de estar asociados a un RUT o número que identifica a cada ciudadano. Esto facilita que se tenga información de un individuo en los ámbitos más diversos de su vida,

como salud, pago de impuestos, educación, etc. El problema es que no se le han dado las atribuciones legales adecuadas al INE o a otra agencia estatal para que unifique los registros administrativos que se tiene de cada persona, menos aún cruzar dicha información con las principales encuestas que se realizan en el país. Y si bien, durante el último tiempo, el Ministerio de Desarrollo Social se ha transformado en la institución con mayor acceso a información de este tipo y ha realizado importantes avances, aún existen falencias respecto de la validación, los estándares técnicos y el acceso independiente de los datos.

Lo anterior cobra aún mayor relevancia si se considera que la integración de datos administrativos entre sí, y luego la información resultante con encuestas y otros estudios estadísticos no es un ejercicio libre de dificultades. Requiere de elevados estándares de seguridad y criterios homogéneos para el levantamiento de datos por parte de las diferentes instituciones que conforman la administración del Estado. Y en un contexto en que la información es un insumo económico importante, es fundamental el respeto a dos principios que, si bien no lo parece, son complementarios y se encuentran en una sana tensión: el libre acceso a los datos y su protección. Es la institucionalidad estadística la que debe cautelar dichos principios y estar pensada en función de proteger la identidad de los individuos, tanto al momento de integrar la información, como al momento de liberarla al público. Este es uno de los desafíos institucionales en materia de cantidad y calidad de la información generada por el Estado.

## 2.2 Comparativa Internacional

A continuación, se plantean las ventajas y desventajas de tener sistemas estadísticos con distintos grados de centralización e independencia, describiendo de forma general la institucionalidad de algunos países relevantes. También se analiza la experiencia de Canadá, Reino Unido, Irlanda y Colombia en torno a la integración de datos administrativos levantados por diferentes agencias estatales.

### **Instituciones centralizadas v/s descentralizadas.**

Los sistemas estadísticos pueden ser centralizados o descentralizados, dependiendo de la medida en que la responsabilidad de la entrega de estadísticas oficiales recae total o parcialmente en una institución central.

En este sentido, un sistema completamente centralizado se caracteriza por la existencia de un único departamento o agencia que recopila y publica todas las estadísticas oficiales del gobierno. Un sistema como este no existe más que en la teoría pues, incluso en sistemas estadísticos nacionales más centralizados, hay excepciones importantes en el levantamiento y producción de datos sectoriales. En el otro extremo del espectro se tiene un sistema completamente descentralizado en el que toda la recopilación de datos y el análisis estadístico se encuentra dividido por materia, sin la presencia de mecanismo alguno de coordinación. Al igual que en el caso completamente centralizado, este tipo de sistema no existe más que en la teoría.

Si bien hay ventajas y desventajas de estar en diferentes puntos del espectro, la experiencia comparada no sugiere una reorganización con el solo propósito de lograr una mayor o menor centralización. Impulsar una reorganización de este tipo es un esfuerzo de alto costo, cuyo resultado a menudo depende menos de un análisis técnico de buen nivel que de consideraciones políticas. En su lugar, creemos que se debe prestar más atención en la definición del tipo de mecanismo de coordinación entre las diferentes partes del sistema, lo que no excluye a los sistemas con mayor grado de centralización, pues en estos también es necesaria cierta coordinación entre el ente principal y otros más especializados que levantan estadísticas para evitar la duplicación de funciones.

Un ejemplo de un sistema descentralizado es el de Estados Unidos, donde unas ochenta agencias federales producen estadísticas y donde no existe una agencia central de estadísticas como tal (la Oficina del Censo y la Unidad de Estadísticas Laborales son dos de las más importantes agencias en esta materia). De cualquier forma, “la mayoría de las agencias deben presentar los presupuestos, el material legislativo y las reglas administrativas de importancia económica a la Oficina de Administración y Presupuesto (OMB por sus siglas en inglés) de la Casa Blanca para una coordinación centralizada” (Selin, 2015).

Otro ejemplo relevante de un sistema descentralizado es el de la Oficina Nacional de Estadística (ONS por sus siglas en inglés) del Reino Unido, que produce gran parte de los datos que son usados por los responsables de las políticas públicas. La ONS se encarga de integrar datos provenientes del censo de población

(cada 10 años), encuestas y análisis de datos generados por empresas y organizaciones como el Servicio Nacional de Salud y el Registro de Nacimientos, Matrimonios y Defunciones (equivalente al Servicio de Registro Civil en Chile).

Como en muchos países con sistemas descentralizados, en el Reino Unido se ha establecido un Código Nacional de Práctica Estadística, que establece los principios y estándares clave que deben seguir los estadísticos oficiales, incluidos aquellos en otras partes del gobierno. Adicionalmente, su operación se sustenta en un plan de acción de 4 años que debe ser aprobado por el Parlamento y sobre el cual se debe responder.

La existencia de un código que uniforme el actuar de los funcionarios que levantan estadísticas al interior de la administración pública es otra práctica de gran utilidad en sistemas estadísticos descentralizados y no solo se encuentra presente en la institucionalidad del Reino Unido. En el extremo, encontramos el caso de Francia, en que todos los estadísticos oficiales son funcionarios dependientes del órgano estadístico central sin importar la agencia gubernamental o ministerio en el que trabajen.

Ejemplos de sistemas estadísticos fuertemente centralizados, donde la mayoría de las estadísticas gubernamentales son producidas por un órgano público único, son Australia y Canadá.

En Australia, la institución central es la Oficina de Estadísticas de Australia (ABS por sus siglas en inglés),

que proporciona estadísticas oficiales sobre una amplia gama de asuntos económicos, sociales, de población y ambientales de importancia para la población y el gobierno. Al ser la cabeza de un sistema fuertemente centralizado, sus funcionarios están en una búsqueda constante de eliminar duplicaciones entre su trabajo y el de otras agencias gubernamentales. Esto quizás también explica los esfuerzos de Australia por utilizar modernas tecnologías para generar nuevas oportunidades de integración de datos, lo que aumenta el potencial para proporcionar novedosas perspectivas sobre asuntos económicos y sociales de importancia. Por definición, todo proceso de integración estadística implica combinar datos provenientes de más de una fuente y se realiza para que los creadores de políticas e investigadores puedan comprender mejor a las familias, las comunidades, la industria y la economía australianas. La integración de datos también es más eficiente y menos costosa que solo realizar encuestas, y contribuye a reducir la carga de los hogares y empresas australianos para proporcionar datos que ya están disponibles, con claras implicancias sobre productividad.

Como se muestra en el Cuadro I, una de las principales ventajas de los sistemas centralizados es su capacidad de fijar prioridades de largo plazo y dirigir financiamiento a ellas. Es así como el ABS tiene previsto invertir cerca de 257 millones de dólares australianos (alrededor de 125.000 millones de pesos chilenos) en un plan de 5 años que pretende modernizar la infraestructura, implementar nuevas tecnologías y métodos estadísticos de última generación.



**Cuadro 2. Ventajas y desventajas de tener sistemas centralizados o descentralizados**

	Centralizado	Descentralizado
Ventajas	<p>(1) Facilidad para coordinar y planificar a lo largo de todo el sistema estadístico.</p> <p>(2) Facilidad para fijar prioridades de largo plazo y dirigir financiamiento a ellas.</p> <p>(3) Poco riesgo de duplicación de estadísticas.</p> <p>(4) El foco organizacional en asuntos estadísticos enfatiza la integridad e imparcialidad y un ethos de trabajo común (producto de una cultura organizacional más uniforme y cohesionada).</p>	<p>(1) Dada la cercanía con los principales usuarios de gobierno, se percibe una alta respuesta a requerimientos que realizan diferentes componentes de la administración pública.</p>
Desventajas	<p>(1) Separado de principales usuarios de gobierno, se percibe una baja respuesta a los requerimientos que realizan de diferentes componentes de la administración pública.</p>	<p>(1) Dificultad para coordinar y planificar a lo largo del sistema estadístico, pues intereses sectoriales pueden tomar precedente por sobre el bien común.</p> <p>(2) Dificultad para fijar estándares comunes a lo largo del Sistema.</p>

Fuente: *Elaboración propia con base en información contenida en PARIS21 (2005) y Statistics Canada (2016)*

En el centro del sistema estadístico de Canadá, se encuentra Estadísticas de Canadá (SC por sus siglas en inglés), siendo la Ley de Estadísticas la que le otorga un mandato amplio y permanente.<sup>11</sup> Además de los censos, la agencia produce una amplia variedad de datos sociales y económicos, incluidas las cuentas nacionales y la balanza de pagos (que en el caso de Chile son elaborados por el Banco Central).

Otros departamentos del gobierno federal canadiense desarrollan un número muy limitado de actividades estadísticas en campos altamente especializados; sin embargo, a menudo proporcionan a SC datos administrativos, que sirven para producir estadísticas oficiales (Statistics Canada, 2016). Además, las diferentes provincias y territorios cuentan con oficinas propias de estadística, cuyo tamaño e importancia varían según la jurisdicción. En los últimos años, estas oficinas han producido datos que complementan a los generados por el órgano central, aunque incluso las oficinas más antiguas y consolidadas son solo una fracción del tamaño

de SC. El Banco de Canadá, por su parte, es responsable de las estadísticas monetarias y el Instituto Canadiense de Información de Salud es responsable de las estadísticas del sistema de salud. Es decir, a pesar de que Canadá cuenta con un sistema estadístico fuertemente centralizado, prevalecen otras instituciones que generan estadísticas sectoriales.

En términos generales, los sistemas centralizados tienen mayor facilidad para coordinar y planificar el levantamiento de estadísticas, pues dicho proceso se encuentra concentrado en un número reducido de ministerios y agencias públicas. Para los sistemas descentralizados, lo contrario es válido; los servicios estadísticos sectoriales son más numerosos, lo que afecta la coordinación y la fijación de estándares comunes en los procesos de levantamiento de datos. Sin embargo, esta situación facilita la generación de productos estadísticos más acordes a las necesidades de la autoridad.

<sup>11</sup> <https://laws.justice.gc.ca/eng/acts/s-19/fulltext.html>

## Instituciones independientes v/s no independientes

El grado de independencia de la institución coordinadora o central del sistema nacional de estadísticas es fundamental para asegurar su credibilidad al brindar un flujo ininterrumpido de información útil y de buena calidad, tanto al público general como a los encargados de la formulación de políticas. Sin esta credibilidad, se corre el riesgo de que los usuarios pierdan la confianza en la exactitud y la objetividad de la información que proviene del organismo. Esto es particularmente importante dado que la principal fuente de información del sistema estadístico son precisamente los individuos que proporcionan datos de forma voluntaria (mediante la respuesta a encuestas, por ejemplo), por lo que su disposición a cooperar es un elemento crítico que hay que cultivar y resguardar, para que no se vea afectada la capacidad efectiva de recoger información.

En otros países se han tomado varias medidas *de jure* para fortalecer la autonomía del órgano central de su sistema estadístico. A continuación, se discuten algunas de ellas.

En primer lugar, es fundamental otorgarle el estatus de agencia independiente. Esto trae consigo un reforzamiento de la credibilidad de los productos estadísticos, ya que se perciben como menos susceptibles a la manipulación política. Nuevamente, esto es cierto independiente de si el sistema estadístico sea centralizado o no. Como veremos en la Sección 4, en Chile el INE sí cuenta con el estatus legal de agencia independiente lo que, sin embargo, no se cumple *de facto*.

Otro medio usualmente adoptado para reforzar la integridad y la imparcialidad del sistema es la introducción de reglas de nombramiento para el jefe del servicio nacional de estadísticas, que se consideren justas, transparentes y demostrablemente no políticas. La competencia abierta y los nombramientos de duración definida protegen la imparcialidad del puesto, así como también lo hacen los mecanismos bien definidos de remoción. Por el contrario, los mecanismos opacos de patrocinio del gobierno levantan sospechas de una cercanía poco saludable entre el estadístico en jefe y

el creador de políticas. Esto es lo que sucede, por ejemplo, con el cargo de director del INE en Chile pues, como se verá más adelante, a pesar de que su nombramiento debiese estar sujeto a concurso a través del Sistema de Alta Dirección Pública, el Presidente de la República enfrenta pocas restricciones para remplazarlo discrecionalmente.

Un ejemplo relevante de un sistema fuertemente independiente (además de descentralizado) es el de la ONS de Reino Unido. A partir de la aprobación de la Ley de Servicios de Estadísticas y Registro<sup>12</sup> en 2007, la ONS se transformó en una institución que no depende de ningún ministerio. Esta independencia se basa en el modelo aplicado al Banco de Inglaterra, donde se asegura la autonomía del Comité de Política Monetaria (equivalente al Consejo del Banco Central de Chile). El jefe de departamento es confirmado por el Parlamento y le responde a este directamente a través de una junta de estadísticas de gobierno independiente y ampliamente constituida.

Un país latinoamericano cuyo nivel de desarrollo es similar al nuestro y que ha logrado un sistema nacional de estadística independiente y alabado internacionalmente (OCDE, 2018), es México. En 2006 se aprobó una reforma constitucional en la que se establece la existencia del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (SNIEG). La responsabilidad de normar y coordinar dicho sistema está a cargo de un organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios. En su definición, el SNIEG consta de unidades organizadas a través de cuatro Subsistemas de Información,<sup>13</sup> coordinados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), con el propósito de producir, integrar y difundir las estadísticas nacionales. El INEGI está dirigido por un presidente que es nombrado por el jefe del gobierno federal por seis años de entre los miembros de la Junta de Gobierno del INEGI. A su vez, cada miembro de la junta es nombrado por el Presidente de la República sujeto a la aprobación del Senado por un periodo escalonado de ocho años (sucediéndose dos años desde que el miembro anterior fue nombrado o renovado).

Para los demás casos analizados, la independencia del órgano central del sistema estadístico se logra (o no)

12 <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2007/18/contents>

13 (1) Demográfica y Social, (2) Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia, (3) Económica, (4) Geográfica, Medio Ambiente, Ordenamiento Territorial y urbano.

mediante el establecimiento de normas legales claras en torno al nombramiento y remoción de su director. El jefe de estadística en Australia es nombrado por el Gobernador General por un plazo renovable de siete años. Si bien el congreso australiano no debe visar el nombramiento, sí debe visar la remoción. En particular, una solicitud de remoción por malas prácticas o

incapacidad debe ser aprobada por ambas cámaras del congreso para que el jefe estadístico cese en el cargo. En Canadá en tanto, el estadístico en jefe no es nombrado ni removido con base en criterios claros, pues le responde directamente al Ministerio de Economía. El Cuadro 2 resume estos y otros casos.

*Cuadro 2. Características de los sistemas estadísticos por país.*

País	Nivel de Ingreso	Existencia de Comités técnicos y de coordinación	Centralización	Estatus legal de la oficina estadística central	Reglas de nombramiento del jefe de estadística
Australia	Alto	Sí	Sí	Sí	Designado por el gobierno
Canadá	Alto	Sí	Sí	Sí	Designado por el gobierno
China	Mediano Bajo	No	No	No	Reglas de selección para servicio público
Francia	Alto	Sí	No	No	Reglas de selección para servicio público
India	Bajo	Sí, pero inefectivo al solo hacer recomendaciones voluntarias	No	No	Reglas de selección para servicio público
Malasia	Mediano Alto	No	No	Sí	Reglas de selección para servicio público
Nueva Zelanda	Alto	Sí	Sí, pero unas pocas estadísticas sectoriales son producidas por departamentos gubernamentales	Sí	Reglas de selección para servicio público
Pakistán	Bajo	Sí	Sí	No	Designado por el gobierno
Rusia	Mediano Bajo	Sí	No	No	Reglas de selección para servicio público
Singapur	Alto	No	No	No	Designado por el gobierno
Suecia	Alto	Sí	No	Sí	Designado por el gobierno
Reino Unido	Alto	Sí	No	Sí	Designado por tiempo limitado a través de un proceso abierto y competitivo
EE. UU	Alto	Sí	No	No	Reglas de selección para servicio público

Fuente: PARIS21 (2005).

Como se ejemplificó en esta subsección, existen múltiples vías para aumentar el nivel de independencia de la institución coordinadora del sistema estadístico. Eso sí, para discernir qué medidas implementar, se debe estudiar cómo cada una afectará ciertas prácticas que son reflejo de sanos niveles de independencia (ONU, 2004):

- Autoridad para adoptar decisiones de tipo profesional con respecto al ámbito de aplicación, el contenido y la frecuencia de los datos recopilados, analizados y publicados;
- Autoridad para seleccionar y promover a los funcionarios profesionales, técnicos y operativos;
- Reconocimiento por parte de los funcionarios políticos ajenos al organismo de estadística, de su autoridad para publicar información sin autorización previa;
- Autoridad del jefe de estadística y de los funcionarios especializados para hablar sobre las estadísticas elaboradas por el organismo ante los funcionarios del gobierno y los organismos públicos;
- Adhesión a calendarios predeterminados para la publicación de importantes indicadores económicos o de otro tipo a fin de evitar que se dé siquiera la impresión de una manipulación en las fechas de publicación con fines políticos;
- Diferenciación clara entre la publicación de información estadística y la interpretación de dicha información por parte de los funcionarios superiores del gobierno;
- Políticas de divulgación que alienten la presentación al público de los principales resultados obtenidos por los programas del organismo de estadística a través de los medios de comunicación, internet, etc.

Por cierto, es indudable que cualquier sistema estadístico combinará distintos grados de independencia con distintos grados de centralización. Como muestra el Cuadro 3, es intuitivo pensar que un sistema independiente y centralizado estará más expuesto a presiones políticas a nivel de gobierno central que otro que también sea autónomo pero descentralizado. Así mismo, cuando las presiones políticas sean sectoriales dicha relación será justamente la inversa.

**Cuadro 3. Características de los sistemas estadísticos de acuerdo a independencia y centralización.**

	<b>Autónomo</b>	
	<p>La capacidad para coordinar y planificar a largo plazo es mediana producto de la atomización del sistema.</p> <p>Alta credibilidad de las estadísticas publicadas</p> <p>La robustez de los productos estadísticos es muy alta dado que la no centralización implica que se cuenta con múltiples fuentes independientes con las que comparar resultados y con autonomía.</p> <p>Bajo nivel de exposición a injerencias políticas sectoriales, bajo nivel de exposición a injerencias políticas a nivel de gobierno central.</p>	<p>La capacidad para coordinar y planificar a largo plazo es alta.</p> <p>Alta credibilidad de las estadísticas publicadas</p> <p>La robustez de los productos estadísticos es mediana dado que la centralización implica que se cuenta con pocas fuentes independientes con las que comparar resultados.</p> <p>Bajo nivel de exposición a injerencias políticas sectoriales, mediano nivel de exposición a injerencias políticas a nivel de gobierno central.</p>
<b>No Centralizado</b>		<b>Centralizado</b>
	<p>La capacidad para coordinar y planificar a largo plazo es muy baja producto de la exposición a los vaivenes del ciclo político y la atomización del sistema.</p> <p>Baja credibilidad de las estadísticas publicadas.</p> <p>La robustez de los productos estadísticos es mediana dado que la no centralización implica que se cuenta con múltiples fuentes independientes con las que comparar resultados pero no con la autonomía que las hace confiables.</p> <p>Alto nivel de exposición a injerencias políticas sectoriales, alto nivel de exposición a injerencias políticas a nivel de gobierno central.</p>	<p>La capacidad para coordinar y planificar a largo plazo es mediana producto de la exposición a los vaivenes del ciclo político.</p> <p>Baja credibilidad de las estadísticas publicadas.</p> <p>La robustez de los productos estadísticos es muy baja porque la centralización implica que se cuenta con pocas fuentes independientes con las que comparar resultados. La falta de autonomía hace menos confiables las cifras.</p> <p>Mediano nivel de exposición a injerencias políticas sectoriales, alto nivel de exposición a injerencias políticas a nivel de gobierno central.</p>
	<b>No Autónomo</b>	

Fuente: Elaboración propia con base en información contenida en *PARIS21 (2005)*.

### Integración de datos administrativos al interior del Estado

En los países donde los datos administrativos son un pilar fundamental del proceso de generación de información estadística, el flujo de información al interior del Estado se encuentra debidamente regulado por ley. En particular, los textos legales que rigen sus sistemas estadísticos incluyen provisiones especiales que reglan el acceso del órgano central a los datos administrativos generados por otras agencias del Estado. Es un hecho que algunos de estos marcos legales otorgan más poderes y atribuciones que otros para el objetivo de coordinación de los distintos actores.

Al establecer mecanismos de integración, los países deben enfrentar al menos tres desafíos. Primero, el impuesto por la legislación en cuanto al acceso de datos sensibles. Segundo, el de la calidad de los datos. En

general, el Estado no cuenta con los estándares mínimos para asegurar la precisión de la información. Y el tercero, el impuesto por la tradición. Como se señala en UNECE (2011), factores históricos, políticos y culturales se tornan preponderantes dado que algunas culturas son más favorables que otras a la idea de compartir datos entre las distintas unidades y agencias gubernamentales. Como resultado de estas diferencias, los marcos legales no están particularmente armonizados ni son consistentes entre países, lo que hace difícil analizarlos.

Dado lo anterior, el proceso de aprovechamiento de registros administrativos con fines estadísticos y de apoyo a la gestión de políticas públicas, requiere el cumplimiento de al menos tres condiciones esenciales (Rojo Brizuela, 2018). Primero, contar con acuerdos o convenios institucionales adecuados al interior del Estado. Segundo, contar con capacidades técnicas en

las instituciones que desarrollan el proceso de transformación de los datos administrativos en estadísticos. Y por último, contar con un marco legal adecuado que permita el acceso de los usuarios finales a la información estadística para su transformación en conocimientos.

A continuación, se analizan brevemente los marcos legales de Canadá, Reino Unido, Irlanda y Colombia en cuanto a la integración de registros administrativos generados por diferentes agencias del Estado.

En Canadá, tres leyes regulan el intercambio de datos administrativos con SC: la Ley de estadísticas, la Ley de acceso a la información y la Ley de privacidad. De acuerdo con la primera, SC tiene amplios poderes para recopilar y compilar una amplia gama de estadísticas económicas y sociales. La Sección 13 de la Ley otorga a la agencia la autoridad para acceder a "documentos o registros que se mantienen en cualquier departamento o en cualquier oficina municipal, corporación, empresa u organización, de donde se puede obtener información...". La ley también especifica que todas las solicitudes realizadas por SC son obligatorias a menos que la autoridad del ministerio a cargo del instituto de estadística las declare voluntarias. En cualquier caso, es importante mencionar que este amplio poder para recopilar información viene con una garantía estricta de que se protegerá la confidencialidad de la información recopilada. Es así como SC solo celebra acuerdos para divulgar datos administrativos a otras agencias gubernamentales o empresas con fines de investigación y estadísticos. Cuando esto se hace, las organizaciones que reciben los datos están sujetas a las mismas reglas de seguridad y confidencialidad que SC.

En el Reino Unido, la Ley de Servicios de Estadísticas y Registros del 2007 proporciona el marco para el acceso a datos administrativos, pero no otorga un derecho de acceso tan amplio como en el caso de Canadá. Las condiciones para acceder y utilizar datos administrativos a menudo se rigen por legislaciones específicas a la fuente de los datos, como la Ley del Impuesto al Valor Agregado de 1994. Adicionalmente, cuando la ONS solicita el acceso a nuevas fuentes de datos administrativos, este necesariamente debe ser visado por el Parlamento.

En Irlanda, la Ley de Estadísticas<sup>14</sup> señala en su sección 30 que "con el fin de ayudar a la oficina (de estadísticas) en el ejercicio de sus funciones, el Director General puede, mediante entrega de un aviso, solicitar a cualquier autoridad pública que permita a los oficiales de estadística tener acceso, inspeccionar y tomar copias o extractos de los registros (administrativos y estadísticos) a su cargo". Además, la autoridad pública que ha sido sujeto del requerimiento, debe cumplir con cualquier solicitud de forma gratuita.

El Director General de la oficina estadística en Irlanda también puede solicitar a cualquier autoridad pública que consulte y coopere con él con el fin de evaluar el potencial de los registros administrativos que posea como fuente de información estadística.

Por último, en Colombia, la Ley 1753 de 2015 regula el funcionamiento del Sistema Estadístico Nacional (SEN).<sup>15</sup> El segundo párrafo del Artículo 160 de la mencionada Ley, dispone que el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) tendrá acceso de manera inmediata y gratuita a todas las bases de registros administrativos que solicite, para lo cual no será oponible ninguna reserva legal. Así también, se establece que el DANE garantizará la reserva y confidencialidad de la información en concordancia con otra ley previa (artículo 5° de la Ley 79 de 1993).

En la Ley también se define a las instituciones que conforman el SEN de forma sumamente amplia, lo que le permite al DANE solicitar registros administrativos relativos a los más diversos ámbitos de la vida de los ciudadanos colombianos. De hecho, a finales de 2017, contaba con 100 registros administrativos generados por otras agencias del Estado y se tenía programado incorporar 20 más.

Los casos expuestos muestran que, dadas las importantes consideraciones de seguridad, el intercambio de registros administrativos entre agencias del estado suele darse mediando el órgano central del sistema y para ser utilizados puramente con fines estadísticos o de investigación. Más aún, el establecimiento generalizado de este uso, de por sí ya es lo suficientemente complejo, pues se entiende que en estos casos los individuos no han dado su autorización para que sus datos sean utilizados en funciones diferentes a las administrativas (ni siquiera con fines estadísticos).

---

14 <http://www.irishstatutebook.ie/eli/1993/act/21/enacted/en/html>

15 [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Normograma/Ley 1753 de 2015.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Normograma/Ley%201753%20de%202015.pdf)

## 2.3 Institucionalidad estadística en Chile

En esta sección se analiza la institucionalidad chilena de acuerdo con las tres dimensiones identificadas en la Sección 2. Vale decir, grado de descentralización, de independencia y de integración de datos al interior del Estado. Adicionalmente, se plantean carencias relativas al acceso público a la información estadística que genera y compila el INE, y se resumen los puntos más importantes que abordan los dos proyectos de ley actualmente en tramitación en materia de información.

### Independencia y acceso público a los datos

El FMI (2007) emitió un reporte identificando una serie de brechas necesarias de soslayar en la institucionalidad estadística nacional. Entre los aspectos más relevantes se puede mencionar la independencia y el acceso a los datos por parte del público.

En términos generales, Chile tiene más bien un sistema descentralizado, pero coordinado por una sola unidad, el INE. La Ley N° 17.374 establece que este es un organismo técnico e independiente, constituido como persona jurídica de derecho público, funcionalmente descentralizado y con patrimonio propio, encargado de las estadísticas y censos oficiales de la República. Sin embargo, su independencia es, en la práctica, más bien formal que real, ya que el nombramiento de sus autoridades queda sujeto a la renovación de los periodos presidenciales. Esto puede resultar perjudicial y eventualmente obstaculizar la solidez de los programas estadísticos, pues en la mayoría de ellos se requiere un largo proceso de planificación, desarrollo e implementación.

Al hacer una comparación con el Banco Central y la Superintendencia de Bancos, el FMI (2007) señala que la independencia del INE debe ser reforzada. A su vez, mediante el envío de una nota en 2009, la OCDE reportó que había una “notable necesidad” de fortalecer la independencia del INE y de su director. Esta es al menos precaria en la práctica pues la ley que crea el Sistema de Alta Dirección Pública permite que el Presidente de la República pueda solicitarle la renuncia a un director de servicio al ser este un cargo de confianza directa. Por lo tanto, la práctica común fue

nombrar un subrogante transitorio, que antes del año 2017<sup>16</sup> podía ser externo al servicio, nombrado bajo la discrecionalidad absoluta del Presidente. Si bien la legislación fue modificada eliminando esta práctica, el Presidente de la República aun puede designar con libertad al director del INE sin pasar por la selección que establece el Sistema de Alta Dirección Pública. En el caso de otros servicios del Estado, esta facultad se autoriza para que la nueva administración pueda impulsar su programa de gobierno, pero en el caso particular del INE la justificación es menos clara dada la importancia que tiene la independencia del organismo para su correcto funcionamiento. Por ello, es recomendable que una autoridad superior como el Presidente solo pueda pedirle la renuncia al Director en casos muy acotados y claramente definidos por ley (mediando la aprobación del Congreso o la Corte de Apelaciones, por ejemplo).

Por otro lado, la existencia de la Comisión Nacional de Estadística, instancia técnica conformada por ocho miembros, que propone las orientaciones básicas del proceso de elaboración de cifras, no propicia ni asegura la independencia metodológica en el levantamiento de estadísticas oficiales. Esta queda definida en la Ley orgánica del INE como un organismo de funciones eminentemente técnicas, entre las que destaca el aprobar el Plan Nacional de Recopilación Estadística, proponer al INE las orientaciones básicas del proceso estadístico, requerir información a otros jefes de servicio, entre otras. Sin embargo, no ha sesionado de manera continua en el tiempo (por ejemplo, no sesionó entre 2010 y 2014). De hecho, muchos de los organismos con representación no acudían a las convocatorias. Un ejemplo claro de su falta de sistematicidad es no contar siquiera con un régimen de actas donde se puedan verificar los temas que trataron y los acuerdos que se tomaron.

Las mismas instituciones también coinciden en que se necesita mejorar el acceso a los datos y perfeccionar el sistema de entrega de estos, con el fin de satisfacer las necesidades de los usuarios del sistema.

Se debe tener en consideración que los datos que genera, compila y divulga el INE no responden solamente

<sup>16</sup> A partir de ese año, mientras se suceda el concurso público para llenar la vacante, el cargo debe ser ocupado por el subrogante legal. Además, durante los ocho meses que faltan para la llegada de una nueva administración y los

seis meses siguientes, un jefe de servicio deberá justificar ante el Consejo de Alta Dirección Pública los motivos de la remoción de un directivo y tener el respaldo de cuatro de los cinco consejeros.

a la necesidad que tiene el Estado de evaluar las políticas públicas antes y después de su implementación (lo que sin duda es fundamental). También responden al derecho que tiene el público de comprobar la efectividad de dichas políticas sin las distorsiones que podría imponer algún requerimiento partidista. Los datos deben mostrar a la población la realidad respecto de la gestión gubernamental, lo que no se logra a menos que se tenga acceso a evaluaciones independientes y amplias de los diversos programas existentes.

Más allá de la información que publica el INE con cierta periodicidad, académicos y otras instituciones públicas y privadas interesadas en realizar estudios estadísticos deben ser capaces de acceder de forma igualitaria a otros datos previo cumplimiento de un proceso de solicitud formal. El problema actualmente es que cualquier solicitud de datos está sujeta a una aprobación completamente discrecional por parte del INE, donde suelen primar criterios políticos sin mediar proceso alguno de acreditación del solicitante.<sup>17</sup>

### Integración de datos al interior del Estado.

Por el lado de la generación de datos con fines no estadísticos, son múltiples los organismos y servicios públicos en Chile que generan registros administrativos como resultado del cumplimiento sus funciones habituales: el Servicio de Registro Civil e Identificación, el Servicio de Impuestos Internos (SII), el Departamento de Extranjería y Migración (DEM), el Servicio Electoral (SERVEL), el Servicio Nacional de Aduanas y la Superintendencia de Pensiones (SP), por nombrar algunos de los más importantes.

La interacción entre estos servicios y el INE no siempre es fácil, constante ni homogénea. En la mayoría de los casos es necesario firmar convenios *ad hoc* de colaboración, de transferencia de datos y de resguardos de confidencialidad, pues no todos los organismos están sujetos a las mismas reglas de discreción o reserva en el acceso a la información, ni tampoco cuentan con los sistemas informáticos adecuados.

---

<sup>17</sup> En esta materia es necesario destacar los recientes esfuerzos del Ministerio de Hacienda por dar acceso a información a investigadores independientes. A través de su Subsecretaría, la institución ha implementado un protocolo de solicitud que requiere que los investigadores presenten sus credenciales, incluyendo certificados institucionales y de manejo de información, que son analizadas por un comité técnico interno. El acceso a la

Si bien en los Artículos 20 y 21 de la Ley Orgánica que rige el funcionamiento del sistema estadístico se establece que “los funcionarios responsables de los organismos o servicios fiscales, semifiscales, empresas del Estado, municipalidades y demás instituciones públicas están obligados a suministrar los datos, antecedentes o informaciones de carácter estadístico que el Instituto Nacional de Estadísticas les solicite”, más adelante la Ley se desdice. En particular, en su Artículo 29, establece que “los organismos fiscales, semifiscales y Empresas del Estado, y cada uno de sus respectivos funcionarios, no podrán divulgar los hechos que se refieren a personas o entidades determinadas de que hayan tomado conocimiento en el desempeño de sus actividades”. Las reparticiones gubernamentales aludidas invocan este Artículo y la Ley 19.628 de Protección de Datos de Carácter Personal<sup>18</sup> para negarse a entregar información, lo que hace que sea urgente reformarlas.

Por otro lado, aunque la ley que rige actualmente el funcionamiento del sistema establece la existencia de un Comité Consultivo Técnico responsable de coordinar las labores propias del proceso estadístico entre los diferentes organismos públicos y el INE, a la fecha no hay registros fehacientes de que haya sesionado regularmente.

En cuanto a la generación de información con fines estadísticos, en tanto, son muchos los organismos y servicios gubernamentales que realizan encuestas. Es el caso del Ministerio de Desarrollo Social, el Ministerio de Economía y el mismo INE. Entre las encuestas más relevantes que producen cabe mencionar la encuesta de Caracterización Socioeconómica (CASEN), la Encuesta de Protección Social (EPS), la Encuesta Longitudinal de Primera Infancia (ELPI), la Encuesta Longitudinal de Empresas (ELE) y la Encuesta Longitudinal Docente (ELD).

A pesar de las falencias identificadas en párrafos anteriores, en Chile existen precedentes de esfuerzos por integrar datos para ser utilizados con fines estadísticos, tanto entre registros administrativos generados por diferentes reparticiones del Estado (integración de

información es luego dado a través de un computador isla y datos anonimizados. El Sistema de Transparencia también ha brindado la oportunidad de analizar y estudiar datos administrativos por parte de investigadores.

<sup>18</sup> Ver artículo 20 de la Ley.



fuentes secundarias con secundarias), como de estos últimos con encuestas (integración de fuentes secundarias con primarias).

Un primer precedente lo podemos ver en la actualización de las proyecciones de población al año 2050 que tuvo que hacer INE producto del intenso flujo migratorio de los últimos años. La actualización fue de gran importancia. Si bien el Censo de 2017 arrojó que el número de extranjeros con residencia habitual en Chile era de 746.465, a partir de datos administrativos del Departamento Extranjería y Migración, el INE estimó que durante el 2018 este número estaba en torno a 1.251.225 extranjeros<sup>19</sup> (un aumento de 68% en poco más de un año). Para realizar esta proyección actualizada, el INE combinó los resultados del Censo de 2017 (una fuente primaria) con datos administrativos de dos servicios públicos diferentes, el DEM y el Registro Civil (fuentes secundarias). Esta experiencia demuestra el potencial de mejor integración de registros estadísticos.

Un segundo precedente es la publicación de las Estadísticas Vitales del país por parte del INE, en las que se presenta el número de nacimientos, defunciones y matrimonios ocurridos en el país. Estas se construyen principalmente utilizando datos administrativos del Servicio de Registro Civil y permiten conocer anualmente la frecuencia, localización territorial y las características sociodemográficas de la población en Chile. En particular, estos datos han sido históricamente reconocidos como de alta calidad y precisión.

Por último, un ejemplo de proceso de integración de datos que posee todas las características deseables que se han mencionado a lo largo de este capítulo, puede verse en la Encuesta de Protección Social. El Ministerio de Desarrollo Social se encarga de asegurar su levantamiento (licitando sus rondas) y las respuestas de cada encuestado pueden ser cruzadas con datos contenidos en la Historia Previsional de Afiliados (HPA), una muestra que incluye el historial de contribuciones de cada afiliado al sistema de capitalización individual desde su implementación en 1981. El proceso de compilación de estos datos dista mucho de ser simple o casual, pues en primera instancia son las AFPs las que deben reportar los datos individuales a la Superintendencia de Pensiones. Luego esta los compila, identifica de entre el universo total de afiliados a

aquellos que fueron encuestados en cada ronda de la EPS, y envía sus historias previsionales al Ministerio de Desarrollo Social.

Es importante señalar, que la legislación no solo le otorga al Ministerio de Desarrollo Social la potestad de solicitar datos previsionales a la Superintendencia de Pensiones y la obligación que tiene esta última de entregarlos, sino que precisa los recursos para la creación de un centro de almacenamiento de datos de última generación. En particular, toda la información provista por las sucesivas rondas de la encuesta está resguardada bajo absoluta reserva y es mantenida en un sistema de seguridad que cumple con los más estrictos estándares internacionales (fijados en la Ley N° 17.374). Los investigadores pueden completar un formulario en el sitio web del Ministerio para solicitar las bases de la Encuesta de Protección Social con datos administrativos de cotización al sistema de pensiones.

El acceso por parte de investigadores a la base del Seguro de Cesantía tiene mayores limitaciones. Un acceso amplio no ha sido permitido por la autoridad, lo que ha limitado las posibilidades de investigación (una excepción es el esfuerzo reciente de la Subsecretaría de Hacienda). Sin embargo, es posible acceder a datos de este tipo a partir de la Superintendencia de Pensiones que pone a disposición del público muestras de 3%, 5% y 12% de los afiliados al seguro.

### Proyectos de ley en tramitación.

En la actualidad existen dos proyectos de ley en tramitación que, de formas levemente diferentes, abordan las problemáticas identificadas en los ámbitos de independencia, financiamiento, coordinación y acceso público a los datos.

En diciembre de 2012, el Presidente Sebastián Piñera ingresó a través del Senado un proyecto que crea “una nueva institucionalidad del sistema estadístico nacional” (Mensaje N° 460-360). Luego, en octubre de 2015, la entonces Presidenta de la República Michelle Bachelet ingresó a través de la Cámara de diputados un proyecto que enunciaba el mismo propósito (Mensaje N° 1128-363) y que, por lo demás, incorpora muchas de las ideas contenidas en el proyecto de su antecesor.

---

19 (INE y DEM, 2019).

En relación con la coordinación estadística, el proyecto de 2015 parte por identificar a todos los integrantes del sistema estadístico nacional, exigiéndoles el desempeño de su función estadística con un mismo estándar. A su vez, establece que dicho estándar será dictado por el INE y se le otorga a este último el rol de garante y custodio de las bases de datos nominadas que levanten otros servicios y órganos del Estado, con el fin de asegurar su correcta entrega.

Tanto el proyecto de 2012 como el de 2015 mejoran la actual regulación en materia de secreto estadístico, aunque el último lo hace con mayor precisión. Mientras el proyecto de 2012 solo actualiza el concepto de secreto, el de 2015 establece claramente su alcance y ámbito de aplicación, explicitando que, al entregar información al INE, no se pueden vulnerar los deberes de secreto o reserva por cuanto sus funcionarios se encuentran regidos por el estatuto legal del secreto estadístico, el más severo del ordenamiento jurídico, que sanciona su infracción con penas de cárcel.

Además, en ambos proyectos se crea la Comisión Interministerial de Estadística, cuya función principal es la de efectuar la coordinación superior del Sistema Estadístico Nacional. Es decir, actuar como bisagra entre el INE y los demás órganos de la Administración Pública que levantan estadísticas y registros administrativos. A partir de una indicación al proyecto de 2015, la Comisión también deberá estar encargada de coordinar la entrega por parte del INE de información a la Dirección de Datos Unificados. Esta tendrá a su cargo una Plataforma Unificada de Datos, disponible para ser consultada públicamente por cualquier interesado. Lo anterior representa un avance importante respecto a la integración de datos al interior del Estado, pero para maximizar su impacto, permanece el desafío de modificar la “Ley de Protección de Datos de Carácter Personal” y otras leyes previamente identificadas.

En relación con la independencia metodológica del INE, en ambos proyectos se crea el Consejo Estadístico Nacional, cuya función es la de procurar la consistencia técnica de las estadísticas elaboradas por los órganos de la administración del Estado y que está constituido por cinco miembros nombrados por el Presidente de la República y ratificados por el Senado. El proyecto también establece que cada consejero permanecerá en su cargo por seis años, renovables por una sola vez.

Ambos proyectos, sin embargo, difieren en el proceso de nombramiento del director del INE. En el proyecto de 2015 se establece su nombramiento por parte del Presidente de la República a propuesta del Consejo Estadístico Nacional, previa instancia de concurso realizada por el Consejo de Alta Dirección Pública. En este sentido, el proyecto de 2012 ofrece un mejor resguardo ante eventuales sesgos políticos. El Director Ejecutivo del Instituto y jefe superior del organismo, sería elegido por el Consejo, previo proceso de Alta Dirección Pública contemplado en la Ley N° 19.882, para lo cual se requeriría el voto conforme de la mayoría del total de sus miembros. Para la remoción, en tanto, ambos proyectos son similares, fijando causales específicas para que esta se dé siguiendo el modelo que actualmente existe en la Fiscalía Nacional Económica. En este sentido, solo el Presidente de la República o la mayoría del Consejo Estadístico Nacional pueden solicitar la remoción bajo las causales establecidas en la legislación, sometiendo la aprobación de esta a la Corte de Apelaciones.

En relación con el acceso público a los datos, el proyecto de 2012 no es explícito. En cambio, el de 2015 en su Artículo 38 señala que en aquellos casos en que sea posible generar un campo más amplio de información, utilizando datos y estadísticas realizadas por el INE o custodiadas por este, se podrá autorizar el acceso a investigadores para la producción de dicha información por un plazo determinado.

Para acceder a los datos, el investigador deberá cumplir con el procedimiento de acreditación, requisitos y condiciones que para estos efectos fije el Consejo Estadístico Nacional, y acompañar los antecedentes, objetivos o hipótesis de la investigación. En caso de aprobarse la solicitud por parte del director del INE, y autorizarse el acceso a la información, el investigador deberá prestar y suscribir una declaración jurada, quedando adscrito a lo estipulado por las normas que regulan el secreto estadístico.

Cada uno de los aspectos mencionados implica un avance considerable en torno a la independencia y coordinación del sistema estadístico nacional, al tiempo que se mantiene una estructura descentralizada de funcionamiento, que es lo recomendable para evitar mayores costos monetarios y políticos en un contexto de estrechez presupuestaria. De cualquier forma, algunos importantes desafíos permanecen en estas y otras áreas. Estos serán abordados brevemente en la siguiente sección de propuestas.

## 2.4 Desafíos y propuestas

A continuación, se presentan propuestas de reforma a la institucionalidad del sistema estadístico, que permitan enfrentar los principales desafíos identificados en materia de independencia del INE, integración de datos al interior del Estado (para ser usados con fines estadísticos) y acceso público a estos. El fin último de estas propuestas es propiciar la generación, compilación y el acceso a datos que permitan implementar mejores políticas públicas.

### Independencia del INE.

Para que la recopilación de estadísticas por parte del órgano regente del sistema sea eficiente, el INE debe contar con la credibilidad suficiente que asegure la disposición de los individuos a entregar cierta información voluntariamente. En caso de que el actuar del INE sea percibido como poco independiente del poder político y no se garantice el adecuado resguardo de toda la información que maneja, dicha credibilidad será puesta en duda.

La independencia debe estar sustentada en reglas claras de nombramiento y remoción de los integrantes del gobierno corporativo de la institución, desafío que se encuentra razonablemente bien abordado en los proyectos en tramitación legislativa.

Adicionalmente, es sabido que en los sistemas centralizados los estadísticos pueden brindarse asesoramiento y apoyo entre ellos, aumentando los estándares éticos y profesionales comunes. Sin embargo, en un sistema descentralizado como el chileno este efecto es mucho menos marcado y los estadísticos que trabajan en Ministerios o Servicios más pequeños pueden sentirse aislados y vulnerables a presiones políticas inapropiadas. Esto repercute directamente en la percepción que el público tiene de un sistema estadístico independiente. Como ya se mencionó, los sistemas descentralizados de Francia y del Reino Unido han actuado para enfrentar este desafío creando un marco de normas profesionales y códigos de conducta comunes a todos los actores que levantan estadísticas. Recordemos que en el Reino Unido el cuadro es una asociación bastante flexible y

los estadísticos que trabajan fuera de la Oficina de Estadísticas Nacionales están empleados por su ministerio matriz. En Francia, la asociación es más estricta y los estadísticos que trabajan en otras reparticiones del Estado siguen siendo personal del instituto coordinador del sistema estadístico. En este sentido, se propone que Chile tenga un código flexible pero explícito y claro, similar al de Reino Unido.

Por cierto, en el evento de no poder asegurar la independencia del INE, se plantea la posibilidad de coordinar los esfuerzos en materia de información a través de otra institución (como un Consejo para la Transparencia potenciado). En este caso, se debe priorizar la constitución de una entidad pública con independencia o autonomía, y con recursos. Esta debe asegurar el correcto uso de la información, maximizando la conexión con otros servicios del Estado. Asociaciones público-académicas pueden servir como plataforma para generar esta institucionalidad.

### Integración de datos al interior del Estado.

Se debe establecer de forma explícita la obligatoriedad de otros órganos de la administración del Estado de suministrar datos generados con fines no estadísticos (datos administrativos) cuando el INE, o la autoridad que coordine los esfuerzos en esta materia, así lo requiera y las circunstancias lo ameriten. Si bien los proyectos de ley actualmente en tramitación le entregan esta importante potestad de coordinación a la Comisión Interministerial de Estadística, el que su conformación dependa directamente del gobierno de turno no permite asegurar los más altos estándares de objetividad y transparencia.

Se propone que la obligatoriedad de otros organismos del Estado de entregar registros administrativos cuando el INE lo requiera así como las sanciones derivadas de su incumplimiento, queden establecidas en la nueva Ley y que sea un órgano autónomo (por ejemplo, el Consejo de Transparencia) el encargado de discernir si el requerimiento procede en primera instancia.<sup>20</sup> Una vez declarada la procedencia, deberá ser esta misma institución la que arbitre la firma de un convenio entre el INE y el Ministerio o Servicio que proveerá los registros administrativos. Adicionalmente, se propone que Ministerios o Servicios

---

<sup>20</sup> Asociaciones público-académica pueden servir de plataformas para este tipo de organizaciones (Bravo y Urzúa, 2018).

diferentes al INE y que la Ley defina como pertenecientes al sistema estadístico nacional, puedan firmar previa aprobación del órgano autónomo convenios de entrega de registros administrativos para ser usados con fines puramente estadísticos. En UNECE (2011) se enumera las siguientes características claves que dichos acuerdos debiesen contener:

- La base legal: una referencia a la legislación que permite el acceso a la fuente administrativa con fines estadísticos.
- Nombres de los funcionarios que transfieren / reciben datos: se deben registrar los nombres, detalles de contacto y cargos de las personas clave involucradas en la transferencia de datos.
- Descripción detallada de los datos transferidos: esto incluye información que identifica el conjunto de datos y las diferentes variables que contiene.
- Frecuencia del suministro de datos: esto especificará cuándo y con qué frecuencia la fuente de los registros administrativos proporcionará datos.
- Reglas de confidencialidad: es importante establecer para qué se pueden usar los datos, qué reglas y procedimientos se implementarán para evitar la divulgación, y en qué circunstancias los datos se pueden transmitir al público.
- Establecimiento del pago por el suministro de datos: las transferencias de datos entre departamentos u organismos gubernamentales generalmente son gratuitas, aunque en algunos casos, la organización estadística puede verse obligada a contribuir a los costos de extracción y transferencia de datos.
- Duración del acuerdo: este puede ser por un período fijo, pero si es así, deberá incluir disposiciones para renovarlo o extenderlo según sea necesario.
- Procedimiento para resolver disputas: se debe especificar el método para resolver cualquier disputa entre las organizaciones involucradas en la transferencia de datos.

Para que la propuesta anterior sea viable, no solo se debe aprobar y promulgar una nueva Ley que regule el funcionamiento del sistema estadístico nacional, sino que se debe reformar la “Ley de Protección de Datos de Carácter Personal” (en su Artículo 20), esgrimida como justificación por algunas instituciones públicas para no hacer entrega de información que el INE solicita.

### **Acceso resguardado a datos.**

Para enfrentar el desafío de cautelar que se cumpla con la debida protección de los datos compilados por el INE al mismo tiempo que se permite el acceso del público a estos, se propone seguir el ejemplo de Canadá. De esta forma, el INE solo podrá celebrar acuerdos para divulgar datos administrativos a otras agencias gubernamentales, instituciones públicas o privadas, y personas naturales, que tengan objetivos de investigación o estadísticos. En estas circunstancias las organizaciones que reciben los datos quedarán sujetas a las mismas reglas de seguridad y confidencialidad que el INE.

Se propone que el procedimiento anterior incluya un sistema de certificación de investigadores y académicos, donde la decisión de entregar la información solicitada no esté influida por consideraciones políticas. Para que esto se cumpla, el proceso deberá ser supervisado y aprobado por el órgano autónomo e independiente a cargo. Todo lo anterior debe ser complementado con un filtro adecuado por parte de las instituciones que auspicien a los solicitantes de información. Por ejemplo, cuando un académico al interior de una universidad o centro de estudio desee cierta información para una investigación, debiese someterse a la autoridad de un consejo de ética o similar que evalúe la pertinencia de su solicitud antes de que esta sea dirigida a la autoridad pública competente. Esto evita impulsar proyectos de investigación inadecuados desde el punto de vista académico y ético, al tiempo que se protege la evaluación privada e independiente de las políticas públicas implementadas, que es una herramienta fundamental para que estas sean cada vez mejores.

# 03

## IMPACTO RECOMENDACIONES CNP: 2016 y 2017

---

*La Comisión Nacional de Productividad tiene como propósito generar recomendaciones de política pública que conduzcan a una mayor productividad, con foco en el bienestar y la calidad de vida de las personas. Esto se ha materializado a través de diversos estudios. El primero fue “Revisión de las Agendas de Productividad” o “Agenda de Agendas”, entregado en marzo de 2016. Este trabajo consistió en una revisión exhaustiva de las medidas contenidas en las agendas de productividad de las administraciones de los presidentes Lagos (2000-2006), Bachelet (2006-2010), y Piñera (2010-2014). Luego, la Comisión Nacional de Productividad completó los estudios (2017) sobre “Productividad en la Gran Minería del Cobre”, “Mujeres en el Mundo Laboral: Más Oportunidades, Crecimiento y Bienestar” y “Formación de Competencias para el Trabajo”.*

*En atención al tiempo transcurrido, se hace necesaria una revisión respecto al grado de impacto que han tenido las medidas y recomendaciones realizadas por la CNP a través de estos estudios. De esta forma se definen indicadores de cumplimiento para desarrollar este ejercicio de manera periódica.*

### 3.1 Antecedentes

Los Indicadores Clave de Cumplimiento son métricas de rendimiento que evalúan el éxito de una organización o de una actividad determinada, estableciendo indicadores críticos de progreso con miras a un resultado deseado. Proveen foco para incorporar mejoras estratégicas y operacionales, creando fundamentos analíticos para la toma de decisiones y colaborando para enfocarse en los puntos más relevantes. Por esto, son aplicados a una amplia variedad de iniciativas, que incluyen empresas, proyectos, programas y productos, entre otros.

La definición de tales indicadores es especialmente problemática cuando se refiere a instituciones enfocadas en la investigación y el análisis de las políticas públicas, pues se trata de órganos que buscan influir las opiniones no solo del mundo político sino de la comunidad en general, lo que por su naturaleza es complejo de medir. Por lo tanto, las métricas de este tipo de entidades tienden a enfocarse en el impacto que sus estudios, hallazgos o investigaciones hayan generado en diversos foros, como menciones en medios de difusión (sean o no especializados), incluyendo redes sociales.

Existen experiencias a nivel comparado en instituciones similares a la CNP, como la Comisión de Productividad de Nueva Zelanda y el Comité Nacional de Productividad de México que miden el impacto a través de indicadores que determinan el nivel de implementación de las recomendaciones realizadas, por parte de las autoridades políticas. Si bien esto es más complejo de medir que las menciones en los medios, entrega información muy valiosa para comprender el proceso de diseño y elaboración de políticas públicas.

Considerando la misión de la CNP<sup>21</sup> y las funciones que le han sido asignadas,<sup>22</sup> se puede medir el impacto de las labores desarrolladas por CNP según la *incidencia* que generan sus recomendaciones en la discusión,

elaboración e implementación de políticas públicas relacionadas con la productividad. Por tanto, el indicador de cumplimiento clave debiera corresponder al grado de implementación de las recomendaciones de los diversos estudios que CNP publica periódicamente.

En virtud de la periodicidad de los estudios desarrollados por la comisión, se inicia el ejercicio con un marco temporal definido, enfocado en las primeras recomendaciones emitidas, contenidas en estudios publicados hace al menos 2 años.

### 3.2 Definición de Indicadores de Cumplimiento

Para determinar el nivel de impacto de la labor desarrollada por la CNP, se analizará el grado de implementación de sus recomendaciones. Es decir, cuantas de aquellas contenidas en dichos estudios han sido implementadas y de qué forma.

Para esto, deben considerarse 2 aspectos metodológicos centrales:

1. Definir criterios para categorizar todas las recomendaciones emitidas, las que abarcan una amplia gama de materias y cuya implementación presenta diversos grados de esfuerzo y complejidad. A modo de ejemplo, en el Estudio de “Revisión de Agendas de Productividad”, una misma recomendación incorpora dos aspectos que requieren esfuerzos de implementación absolutamente diversos: la generación de un Protocolo para el uso de datos públicos por parte de los diversos organismos públicos, junto con la recomendación de que, a través de la vía legal, se establezca que datos obtenidos con recursos del estado sean efectivamente públicos. Se optó por categorizar las recomendaciones según el nivel de esfuerzo y complejidad que su implementación requiere, lo

---

21 Asesorar al Presidente de la República en todas aquellas materias orientadas a aumentar el crecimiento económico de largo plazo y el bienestar de los ciudadanos a través de la generación de ganancias en la productividad.

22 Funciones CNP:

- Asesorar en el análisis y definición de políticas y programas que permitan estimular directamente la productividad del país, y proponer mecanismos que permitan mejorar la implementación de estos.
- Realizar estudios, propuestas e informes en materias que se relacionen con la productividad del país.

- Analizar e identificar aquellos obstáculos que pudieran limitar o restringir el emprendimiento y/o desarrollo de una industria o sector económico y proponer las acciones necesarias para su solución.
- Invitar a participar y servir de instancia de recepción y difusión de la colaboración y aportes de personas y entidades privadas interesadas en el desarrollo productivo, la productividad y el crecimiento del país.
- Realizar un seguimiento a las políticas analizadas por la Comisión e implementadas por el Gobierno, e informar anualmente al Presidente de la República de sus avances.

que se traduce en la *vía de implementación* necesaria para hacerlo. De esta manera es posible identificar:

- I.1. **Recomendaciones Administrativas:** aquellas que pueden ser implementadas por la propia Administración sin la participación de otros poderes del Estado, lo que se traduce en un mayor control en el proceso por parte de una sola autoridad y otorga mayor viabilidad a la implementación de la recomendación respectiva.

Dentro de esta categoría, y en atención a la diversidad de medidas que la componen, se ha optado por realizar una subclasificación asociada al alcance de la medida:

- I.1.1. **Medidas administrativas de impactos particulares:** aquellas que implican iniciativas puntuales por parte de la autoridad, en general asociados a temas propios de la gestión de los órganos públicos. Ejemplo de esto es el levantamiento de un proceso, la adquisición de un software, la creación de una comisión ad hoc (no parte de una institucionalidad permanente) etc.
- I.1.2. **Medidas administrativas de impactos generales:** aquellas que requieren para

su implementación la redacción, modificación o derogación de cualquier tipo de regulación de rango no legal (reglamentos, oficios, circulares). Estas son emitidas por la propia Administración y sus efectos son de carácter general.

- I.2. **Recomendaciones Legales:** aquellas que deben implementarse por normas de rango legal. Estas implican la redacción, modificación o derogación de leyes u otras normas de jerarquía equivalente (tratados internacionales, decretos leyes).

La implementación de este tipo de recomendaciones está sujeta a un proceso más complejo que las administrativas, no solo porque requieren la participación de 2 poderes del Estado independientes, sino porque las visiones e intereses de ambas instancias no necesariamente estarán alineadas.

Acorde a esta clasificación el número de recomendaciones analizadas no corresponde exactamente al número señalado en los respectivos estudios, toda vez que algunas de estas contenían recomendaciones compuestas por una o más iniciativas implementables a través de diversas vías.

**Cuadro 3. Las recomendaciones analizadas se categorizan de la siguiente manera.**

Estudio	N° total de recomendaciones (140)	Administrativas		Legales
		Particular	General	
Revisión de Agendas de Productividad	20	4	6	10
Productividad en la Gran Minería del Cobre	53	20	19	14
Mujeres en el Mundo Laboral	25	8	11	6
Formación de Competencias para el Trabajo	42	5	16	21

*Nota: Las recomendaciones en el informe para “Revisión de Agendas de Productividad” son 21 y para el informe “Mujeres en el Mundo Laboral” son 14. Sin embargo, las cifras presentadas representan el tipo de categorización que se utilizó para realizar el presente análisis.*

2. Clasificar recomendaciones según nivel de cumplimiento alcanzado, lo cual debe reflejar el cumplimiento de la idea matriz de la recomendación, no solo su tenor literal.

Para ello se ha optado por un modelo con 4 niveles:

- Total: implementación íntegra
- Parcial alto: la mayoría de los aspectos han sido implementados
- Parcial bajo: solo algunos aspectos han sido implementados
- Ningún aspecto ha sido implementado

En caso de recomendaciones legales se distingue la subcategoría especial para determinar su nivel

de cumplimiento dado que se requiere de la participación de 2 poderes del Estado independientes, generando interlocutores diversos respecto a la viabilidad de la propuesta:

- Versión emitida por el redactor de la ley, sea a través de un mensaje presidencial, una moción parlamentaria o indicaciones a estas
- Versión promulgada y publicada

### 3.3 Evaluación de cumplimiento

Con base en la metodología propuesta y al análisis de las recomendaciones pertinentes, se han identificado las siguientes con algún grado de cumplimiento:



## Revisión de Agendas de Productividad

Recomendación	Tipo	Cumplimiento	Comentarios
Sistematizar proceso revisiones regulatorias sectoriales	Medida Administrativa Particular	Parcial Bajo	Estudio Revisión Regulatoria en Sectores Estratégicos de CNP (septiembre, 2019)
Agencia independiente seguimiento medidas Pro productividad	Medida Administrativa General	Parcial Bajo	Labor desarrollada por CNP en relación con sus propuestas
Agilizar proceso administración Ministerio BBNN	Medida Administrativa General	Parcial Alto	Decreto 61 de 2016 del Ministerio de Bienes Nacionales
Agilizar permisos DGA	Medida Administrativa General	Total	Resolución 2132 de 2016 de la DGA
Mejorar procesos autorizaciones sanitarias	Medida Administrativa General	Parcial Alto	Minsal se encuentra haciendo levantamiento para aunar criterios para el otorgamiento de permisos priorizados
Adaptar regulación nuevas tecnologías	Legal (PL)	Parcial Alto	PL Regula Aplicaciones Transporte Remunerado de Pasajeros, boletín 11.934-15 (20/07/18)
Fomentar exportación servicios	Legal (publicada)	Total	Ley 20.956 (17/10/16) al DL 825 de 1974 (IVA), amplió concepto de exportación de servicios
Evaluación ex ante proyectos ley	Legal (PL)	Total	Ingresada en PL Productividad, boletín 12.025-03 (17/Agosto/18)

Fuente: Elaboración Propia

## Productividad en la Gran Minería del Cobre

Recomendación	Tipo	Cumplimiento	Comentarios
Producir indicadores y estudios periódicos de productividad del sector minero similares a los de este capítulo, tal que complementen los estudios periódicos de competitividad que la Comisión Chilena del Cobre ya viene haciendo	Medida Administrativa Particular	Parcial Bajo	Cochilco informa el uso de indicadores que miden uso agua y energía por tonelada producida para determinar productividad de la producción
Establecer una hoja de ruta clara de los permisos y tiempos requeridos para la aprobación de proyectos de plantas desalinizadoras.	Medida Administrativa Particular	Total	Estudio de la CNP de Revisión Regulatoria en Sectores Estratégicos, entregado al Presidente de la República en Septiembre de 2019, mapeó, entre otros, el proceso de tramitación de proyectos de plantas desalinizadoras.
Encomendar a la Comisión Chilena del Cobre que continúe con sus esfuerzos, como la primera caracterización del segmento, con el objetivo de aumentar la comprensión sobre la mediana minería dada su importancia creciente a futuro para Chile	Medida Administrativa Particular	Parcial Bajo	Cochilco continúa desarrollando estas labores
Dar continuidad a los esfuerzos de asociatividad público-privados como el Programa Nacional de Minería Alta Ley, y sus componentes evaluando su desempeño y posibilidades de mejoras a 5 años	Medida Administrativa Particular	Parcial Alto	El Programa Alta Ley continua operativo
Establecer una Oficina de Grandes Proyectos con la función de reducir los plazos de aprobación o rechazo de proyectos mediante una mayor eficiencia y coordinación entre las diversas agencias públicas	Medida Administrativa General	Total	La Oficina de Gestión de Proyectos Sustentables fue creada a través del Decreto Supremo 99 de 2018 del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo
Implementar las recomendaciones reglamentarias de la Comisión Asesora Presidencial para la Evaluación del SEIA (2016)	Medida Administrativa General	Parcial Bajo	Algunas de las propuestas han sido implementadas en forma parcial, como los oficios interministeriales para coordinar criterios de aplicación de ciertos permisos sectoriales y espacios de pronunciamientos en el SEIA.

Avanzar en la implementación de las 25 medidas de la Comisión Asesora Presidencial para el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental con el objetivo de disponer de la mejor evaluación ambiental posible facilitando un mejor diálogo entre empresas y comunidades.	Legal (PL)	Parcial Bajo	En junio de 2019, se retiró por parte del Ejecutivo el PL boletín 11.952-12, ingresado en Julio de 2018, el cual consideraba la creación de una Participación Ciudadana Anticipada. El nuevo PL aún no ingresa al Congreso, pero incorpora algunas propuestas
Ampliar las opciones de instrumentos financieros para garantizar el cierre de faenas mineras. Siguiendo el modelo de Western Australia, analizar la posibilidad de incorporar un fondo común de garantías que también sirve para recuperar relaves y botaderos abandonados	Legal (PL)	Parcial Alto	Ley 21.169, que modifica la ley de Cierre de Faenas Mineras (N° 20.551) fue publicada el 18 de julio de 2019 en el D.O., dando mayor flexibilidad al sistema de garantías establecidas originalmente al incorporar la póliza de seguro a primer requerimiento
Establecer la obligatoriedad de informar a la Dirección General de Aguas un hallazgo de aguas del minero, pero evitar generar un permiso de aprovechamiento en torno a ellas	Legal (PL)	Parcial Bajo	PL modificación Código de Aguas (boletín 7543-12) actualmente en discusión, incorpora obligación de informar a DGA, pero lo asocia a un permiso

Fuente: *Elaboración propia*

## Formación de Competencias para el Trabajo

Recomendación	Tipo	Cumplimiento	Comentarios
Que la educación pública obligatoria y gratuita se extienda a hasta un nivel técnico superior (2 años en CFT o su equivalente).	Legal (PL)	Parcial Bajo	PL ingreso por mensaje el 17 de abril de 2018, boletín 11.687-04, establece la condición socioeconómica de los estudiantes a los que deberán otorgarles estudios gratuitos, extendiendo la gratuidad de educación técnico profesional al 70% de estudiantes más vulnerables.
Que los recursos de capacitación y formación continua técnico profesional, incluyendo la Franquicia Tributaria, sean transferidos a un Fondo Especial de Formación para la Productividad a cargo de la nueva Subsecretaría de Formación Técnica.	Legal (PL)	Parcial Bajo	PL que moderniza el Franquicia Tributaria, ingresado el 20 de marzo de 2019, boletín 12487-05
Que el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) fortalezca su rol como Servicio de Fomento al Empleo, lo que incluye el Sistema de Intermediación Laboral y sus instrumentos.	Legal (PL)	Parcial Alto	PL que moderniza el Servicio de Capacitación y Empleo, ingresado el 20 de marzo de 2019, boletín 12487-05
Flexibilizar la forma de provisión y el financiamiento de los programas técnicos de CFT/IP para reducir la deserción.	Legal (PL)	Parcial Alto	PL que moderniza el Servicio de Capacitación y Empleo, ingresado el 20 de marzo de 2019, boletín 12487-05
En el ámbito de la capacitación, la creación del Fondo de Formación para la Productividad (FFP), que reemplazará los actuales instrumentos de capacitación con nuevas líneas prioritarias.	Legal (PL)	Parcial Alto	PL que moderniza el Servicio de Capacitación y Empleo, ingresado el 20 de marzo de 2019, boletín 12487-05
Los cursos que se financien con cargo a los recursos del fondo deben representar una opción alternativa de adquirir cualificaciones de manera modular, y enfocada a personas que necesitan combinar trabajo con formación	Legal (PL)	Parcial Alto	PL que moderniza el Servicio de Capacitación y Empleo, ingresado el 20 de marzo de 2019, boletín 12487-05

Fuente: Elaboración propia

**Mujeres en el Mundo Laboral: Más Oportunidades Crecimiento y Bienestar**

Recomendación	Tipo	Cumplimiento	Comentarios
Revisar el material didáctico, con la sustitución de personajes estereotipados.	Medida Administrativa Particular	Total	Estrategia Educación para la Igualdad de Género 2015-2018, incorporó enfoque de género en: bases curriculares, programas de estudio, orientaciones pedagógicas, requisitos técnicos para editoriales, entre otros aspectos
Difundir la campaña #EduquemosConIgualdad del Ministerio de Educación con Comunidad Mujer	Medida Administrativa Particular	Total	Se realizaron acciones de difusión de la campaña
Relevar modelos de éxito (“role models”) a través de premios como InspiraTec, promoción de charlas y eventos y divulgación en vehículos comunicacionales.	Medida Administrativa Particular	Parcial Alto	Ministerio de la Mujer y equidad de género ha desarrollado labores de difusión al respecto
Divulgar la Norma NCh 3262 y el Sello Iguala Conciliación y potenciar su impacto.	Medida Administrativa Particular	Parcial Alto	Se han realizado acciones de divulgación.
Realizar un seguimiento posterior de las políticas y recomendaciones establecidas en este informe para efectos de evaluar su impacto.	Medida Administrativa Particular	Total	CNP se encuentra desarrollando ese proceso a través del presente ejercicio
Revisión de la formación docente, para combatir sesgos conscientes o inconscientes de los mismos y para que contribuyan en el esfuerzo de educar para la equidad de género	Medida Administrativa General	Parcial Alto	Estrategia Educación para la Igualdad de Género 2015-2018, incorporó enfoque de género en
Potenciar programas de apoyo al emprendimiento femenino que den acceso a capital inicial de trabajo (CORFO – SERCOTEC).	Medida Administrativa General	Parcial Alto	Se han seguido desarrollando dichos proyectos del tipo: Capital Semilla, Capital Abeja, Programas de Emprendimientos Locales y programas de aceleración para mujeres (Start Up Mujeres).

Fortalecer y masificar iniciativas de capacitación y apoyo en gestión para emprendimientos femeninos.	Medida Administrativa General	Total	Programa Centro de Negocios de Sercotec continúa desarrollándose.  Ministerio de la Mujer y EG ha desarrollado los siguientes fondos: “Levántate Mujer”, “Ruta Emprendedoras”, ferias emprendimiento femenino, línea financiamiento Crece Mujer, entre otras.
Incentivar la capacitación de mujeres en ocupaciones no tradicionales para ellas, a través de campañas y políticas afirmativas, y mejorar el vínculo entre los programas de capacitación y las demandas futuras del mercado laboral.	Medida Administrativa General	Parcial Alto	Convenios entre el Ministerio de la Mujer y Equidad de Género con empresas, ejemplo: ESSBIO para cursos de gasfitería.
Crear políticas y fortalecer programas que faciliten la incorporación de la innovación y creatividad como factor transversal en la gestión de los negocios, productos y servicios,	Medida Administrativa General	Parcial Alto	Corfo continúa desarrollando estas iniciativas, ejemplo: Voucher de Innovación para empresas en que mujeres posean el 50%.
Reemplazar el artículo 203 del Código del Trabajo por un sistema que financie o provea salas cuna de calidad, gratuitas para todos los hijos de hogares uniparentales o de parejas en que ambos trabajen o estudien, independiente del tamaño de la empresa o del número de mujeres que trabajen en ella	Legal (PL)	Parcial Alto	PL Sala Cuna Universal (boletín 12.026-13), ingresado a trámite el 17 de agosto de 2018.

Fuente: *Elaboración propia*

## Resumen

Estudio	N° total de recomendaciones / cumplidas (%)	Administrativas		Legales / cumplidas
		Particular / cumplidas	General / cumplidas	
Revisión de Agendas de Productividad	20/8 (40%)	4/1	6/4	10/3
Productividad de la Gran Minería del Cobre	53/9 (17%)	20/4	19/2	14/3
Mujeres en el Mundo Laboral	25/11 (44%)	8/5	11/5	6/1
Formación de Competencias para el Trabajo	42/6 (14%)	5/0	16/0	21/6

### 3.4 Conclusiones

De acuerdo con los criterios propuestos, de un total de 140 recomendaciones, 34 tienen algún grado de implementación, lo que equivale al 24%.

El porcentaje más alto de cumplimiento se aprecia en las recomendaciones asociadas al estudio Participación Laboral Femenina, cuyas iniciativas han sido implementadas en un 44%. Esto es consistente con el hecho de tratarse de medidas que tuvieron un impulso relevante en el gobierno anterior y que han continuado impulsándose en el presente.

El estudio de Agenda de Agendas cuenta con un 40% de sus recomendaciones en algún grado de implementación. Estas recogen materias relevadas en diversas agendas de administraciones anteriores, lo cual da cuenta de su transversalidad y continuidad.

El estudio Productividad en la Gran Minería del Cobre presenta el 17% de sus medidas con algún grado de implementación. Aunque la cifra parece baja, debe tomar en consideración que se trata del estudio con

mayor cantidad de recomendaciones (53).

El estudio sobre el Sistema de Formación de Competencias presenta los porcentajes más bajos de implementación, con un 14%. Sin embargo, si se analizan las medidas que requieren iniciativa legal, es el estudio con mayor incidencia. En marzo 2018 se presentó un proyecto de ley referido a varias de las materias contenidas en el informe, que, aunque no fueron íntegramente incorporadas, aparecen parcialmente reflejadas.

Aunque el desarrollo de indicadores de cumplimiento para las recomendaciones contenidas en los estudios de la Comisión Nacional de Productividad presenta algunas dificultades metodológicas, son un primer paso relevante, y necesario, para avanzar hacia la generación de metodologías que permitan evaluar el comportamiento de las regulaciones. De esta manera, se podrá identificar con claridad y oportunidad los espacios de mejora para ellas, así como contribuir en sí mismas a la calidad de las políticas públicas y, en definitiva, al aumento del bienestar de las personas.





# 04

## ESTUDIOS REALIZADOS DURANTE 2019

---

---

*Durante el presente año, la Comisión Nacional de Productividad (CNP) ha estado enfocando sus esfuerzos en varios estudios.*

En primer lugar, se terminó la última etapa del proyecto “Eficiencia en Pabellones y Priorización de Pacientes para Cirugía Electiva”, mandatado por la Presidente Michelle Bachelet en 2017, y ratificado y ampliado por el Presidente Sebastián Piñera en 2018. En esta última etapa se consolidaron hallazgos cruciales como la baja ocupación de quirófanos electivos en los hospitales públicos de alta complejidad, con apenas tres cirugías-días por quirófano, cuando podría con los mismos recursos hacerse al menos cuatro. Otro hallazgo importante es que existe capacidad ociosa asociada al personal de apoyo en pabellón, se estima que se utiliza casi el doble de personal en los pabellones: se podría extender el funcionamiento de los quirófanos a nueve horas y, mediante un incremento marginal en la dotación e insumos a doce horas. También se discuten cambios al esquema de financiamiento (actualmente en vías de implementación en la ley de presupuesto 2020 por DIPRES), incentivos al personal médico y no médico, como también mejorar la gestión hospitalaria y de pabellón mediante el uso rutinario de información. Estimamos que el sistema podría operar hasta el doble de pacientes, reduciendo los tiempos de espera. Asimismo, se requiere de una priorización adecuada de los pacientes en la lista de espera (No GES) para llevar a cabo una atención más costo-eficiente desde el punto de vista sanitario (paciente) como de uso de los recursos.

Se concluyó el proyecto “Calidad Regulatoria en Chile: Una Revisión de Sectores Estratégicos”, mandatado por el Presidente Sebastián Piñera en 2018. El análisis abarcó 400 permisos otorgados por 53 entidades. Se concluye que existen problemas de baja eficiencia en la tramitación de permisos y una creciente incerteza jurídica, y que la forma en que el Estado ejerce su rol de regulador impacta negativamente en el comportamiento de los titulares de proyectos de inversión. Se documentan plazos de tramitación excesivamente altos, procesos poco claros, y falta de claridad respecto de las competencias y atribuciones de las agencias regulatorias. Chile es uno de los pocos países de la OCDE que no realiza una revisión ex post de sus normas, lo que agrava la situación. Se entrega una serie de recomendaciones que buscan mejorar el diseño regulatorio y la gestión de los servicios.

---

23 En efecto, la CNP participó en las discusiones en el Senado sobre este tema.  
24 Transport Policy.

El proyecto “Tecnologías Disruptivas: Regulación de Plataformas Digitales” fue parte de los trabajos auto-mandatados por la CNP, publicado parcialmente en 2018 y finalizado en 2019. Este estudio permitió influir en el debate de la regulación a plataformas digitales.<sup>23</sup> Parte del análisis se publicó en una revista académica de prestigio<sup>24</sup> el estudio “Transporte en Santiago de Chile: Caracterización de los Usuarios y Efectos sobre el Comportamiento del Viaje”.<sup>25</sup>

En septiembre de este año el Presidente Sebastián Piñera encargó a la CNP la realización del estudio “Evaluación y Consecuencias de la Reducción de Jornada Actual de Trabajo de 45 Horas Semanales”, destinado a evaluar los efectos de la reducción legal de la jornada laboral semanal máxima sobre los salarios, el empleo, la formalidad del mercado laboral, y el crecimiento económico. En noviembre se entregó un informe preliminar, a la espera del informe final en el mes de enero. El mandato implicaba un análisis de los potenciales costos, sin solicitar recomendaciones.

En octubre de 2019 el Presidente Sebastián Piñera encomendó a la CNP la realización del estudio “Productividad en el Sector de la Construcción”. El proyecto busca identificar las principales barreras al crecimiento del sector. Se espera que a mediados de 2020 se publique el informe final.

#### 4.1 Eficiencia en Pabellones y Priorización de Pacientes para Cirugía Electiva

Luego de un exhaustivo e inédito análisis de datos (Egresos GRD, DEIS, Tablas Quirúrgicas, entre otros), se identificó que los hospitales públicos de alta complejidad tienen importantes espacios de mejora en la gestión de los quirófanos electivos. La capacidad instalada de quirófanos se usa menos de la mitad del tiempo en el horario institucional. Mientras los hospitales del National Health Service (NHS) del Reino Unido, benchmark internacional en salud pública, ocupan casi plenamente sus 9 horas institucionales (8.30 a 17.30 horas), operando en promedio 5,3 cirugías diarias por quirófano, los hospitales públicos de alta complejidad de Chile solo ocupan un 53%<sup>26</sup> del horario institucional (8.00 a 17.00 horas), y operan en promedio 3,3

25 Realizado por Alejandro Tirachini (Universidad de Chile) y Mariana del Río (CNP).  
26 Esto se traduce en la no utilización de casi 3 horas del horario institucional.

cirugías diarias por quirófano. La baja utilización de los quirófanos explica la existencia de amplios espacios de mejora en los hospitales chilenos.

Los problemas de gestión interna redundan en varios problemas. En primer lugar, existe una alta tasa de suspensión de cirugías programadas (muy por sobre las mejores prácticas internacionales), de los cuales se reponen poco más del 50%. En segundo lugar, se constata un alto ausentismo de los Técnicos en Enfermería de Nivel Superior (TENS), 20% de ellos se ausentan por mes, con 27 días promedio de licencia al año por cada TENS que trabaja en pabellón. Finalmente, se estima existe una importante restricción de recursos, en particular una baja proporción de camas de recuperación por quirófano, e insuficientes horas de anestesiista.<sup>27</sup> Adicionalmente existe un mal uso de los pocos recursos disponibles, tal como lo ejemplifica la baja cantidad de ambulatorización.<sup>28</sup>

Por el lado de la Lista de Espera Quirúrgica No GES, también existen importantes espacios de mejora. Una proporción importante de las prestaciones (las más frecuentes) pueden ser atendidas de forma ambulatoria, pues son intervenciones simples de bajo riesgo. Sin embargo, la alta comorbilidad de los pacientes en espera, junto con la falta de una codificación estándar de los diagnósticos, impiden priorizar considerando agravantes (lo que sería costo-eficiente). Todo esto, junto con la falta de estandarización de tiempos y criterios de espera entre hospitales (tal como lo muestra la alta dispersión de tiempos de espera dentro de algunas cirugías en particular, de hasta un año entre hospitales) implican importantes espacios de mejora.

De mejorar el uso en la capacidad instalada es posible aumentar el número de cirugías a un costo relativamente bajo, lo que permitiría reducir el tiempo medio de espera por cirugía en hasta 80 días (de 330 a 250 días). Se podría casi duplicar el horario de funcionamiento de los quirófanos hasta llegar a nueve horas diarias, aumentando la cantidad de cirugías: *aumentar de las actuales 3 a 4 cirugías diarias implicaría atender al 30% de la lista de espera quirúrgica No GES, reduciría el tiempo de espera en 50 días, y reduciría el costo medio por cirugía de 3.000 USD a 2.500 USD. Converger a una*

jornada electiva de doce horas implica absorber un 45% de la lista de espera quirúrgica No GES, reduciendo adicionalmente los tiempos de espera en hasta 40 días, y el costo medio de 2.500 USD a 2.000 USD por cirugía.

Además de mejoras a la gestión, las recomendaciones planteadas tienen un componente importante de incentivos económicos, para incentivar aumentos de productividad. Incluyendo una reforma al método de financiamiento hospitalario es clave. En primer lugar, es necesario llevar una adecuada contabilidad de costos por actividad y diagnósticos que permita asignar de forma eficiente los recursos, aunque parezca increíble hoy no se hace. También se requiere pagar por caso clínico (al menos parte del presupuesto), tal que se pague el costo medio de cada egreso. Un ejemplo de sistemas de pago por caso clínico es IR-GRD, que lleva algún tiempo implementándose en Chile (al menos como plan piloto), aunque para implementarse definitivamente debería adecuarse a la realidad nacional (epidemiología y costos). DIPRES está avanzando en esta dirección, pues el presupuesto 2020 considerará un pago por resolución completa.

## 4.2 Calidad Regulatoria en Chile: Una Revisión de Sectores Estratégicos

En este estudio se revisaron los permisos y trámites que efectúan las industrias que concentran la inversión en Chile: minería, energía, infraestructura, inmobiliaria e industrias manufactureras. Se identificaron 400 permisos y 53 entidades que participan en su otorgamiento. Muchos de estos permisos pueden llegar a tramitarse más de una vez para un mismo proyecto, lo que repercute en costos y tiempo. Un proyecto podría potencialmente requerir cerca de tres mil permisos.

Se encuentra que el sistema regulatorio local es de baja calidad: *existen problemas de eficiencia, eficacia y coherencia regulatoria, además de los problemas de gestión de las agencias regulatorias y la falta de coordinación entre ellas.*<sup>29</sup> Al analizar en mayor profundidad algunos permisos representativos se ratifica la baja eficiencia

27 Lo cual podría ser subsanado con un mejor uso de las Compras de Servicios.

28 Actualmente, las cirugías ambulatorias representan alrededor de un 25-30% de las cirugías mayores electivas. Las buenas prácticas apuntan a proporciones superiores a 40%.

29 Crítico cuando los permisos otorgados por diferentes agencias se interrelacionan entre sí.

de los procesos de otorgamiento de permisos (largos plazos de tramitación, bajo uso de tecnologías para trazabilidad de permisos, y diferencias en calidad de las tramitaciones) y un cada vez más deficiente grado de certeza jurídica de los permisos (falta de previsibilidad de los criterios de admisibilidad y otorgamiento de permisos y poca claridad de vías de revocamiento de permisos y sus consecuencias).

El estudio propone tres clases de medidas. En primer lugar, se entrega 75 recomendaciones para permisos específicos, la mayor parte modificaciones que pueden ser implementadas por cada servicio mediante cambios a sus reglamentos, y por vía administrativa (resoluciones, instructivos y guías). A modo de ejemplo, para la Resolución de Calificación Ambiental se propone incorporar la jerarquización de los componentes ambientales que la componen (disminuyendo los niveles de rigidez del proceso), mientras que para los permisos de calificación se propone una vía única de tramitación para reducir las numerosas vías de impugnación que tienen (añadiendo así mayor certeza jurídica).

En segundo lugar, se propone una serie de recomendaciones generales, con medidas transversales que abarcan varios permisos. Para mejorar la eficiencia se recomienda crear un adecuado nivel de trazabilidad en la tramitación de todos los servicios, junto con intervenir gradualmente los procesos más importantes solucionando brechas de recursos y de digitalización. Las intervenciones generales también contemplan medidas que otorguen coherencia, sobre todo a las decisiones tomadas localmente. Además, se proponen definir plazos de tramitación para todos los permisos existentes y unificar los criterios de otorgamiento de permisos desde el nivel central.

Finalmente, se propone una serie de recomendaciones estructurales destinadas a reformar la definición, diseño, y otorgamiento de permisos. Para efectuar esto es necesario que periódicamente exista un proceso de revisión regulatoria (ex ante y ex post), junto con establecer mecanismos de evaluación de los permisos. Idealmente, se recomienda la existencia de una entidad ad-hoc que se encargue de esta revisión.

### 4.3 Tecnologías Disruptivas: Regulación de Plataformas Digitales

La nueva revolución industrial, muy orientada a la digitalización, tiene como efectos la generación de nuevas actividades, aunque también impacta actividades ya existentes. Este proceso afecta a las empresas, las relaciones laborales, la creación (y destrucción) de empleo, y la regulación. Las nuevas tecnologías conllevan grandes oportunidades, reduciendo los costos de transacción y búsqueda de los clientes, pero también imponen nuevos riesgos. En este contexto, la CNP realizó un estudio (automandato) sobre Tecnologías Disruptivas y Regulación de Plataformas Digitales, concluido en 2019. El objetivo de este proyecto consistió en analizar cómo la política pública puede maximizar los beneficios de las tecnologías disruptivas, reduciendo las externalidades negativas originadas por su uso. El foco del estudio estuvo en los sectores de transporte, alojamiento, financiamiento y medios de pago, y telemedicina.

Uno de los principales hallazgos es que existe poca claridad acerca de la protección del consumidor, respecto a las obligaciones de las plataformas y de los proveedores de servicios intermediados a través de estas, lo que conlleva a un nivel relevante de incerteza jurídica. También existen preocupaciones acerca del buen manejo de los datos personales, junto con la falta de oportunidad y las restricciones (principalmente legales) de uso de estos por parte de los reguladores para hacer mejores políticas públicas (por ejemplo, en transporte). Asimismo, la tributación de estas plataformas es un desafío, ya sea por beneficios tributarios existentes (dependiendo de donde esté establecida la compañía dueña de la plataforma; en Chile o en el extranjero), o por dificultades en la fiscalización. Finalmente, la regulación laboral de los proveedores que las plataformas intermedian es un asunto importante, sobre todo por la dependencia laboral y el acceso a la seguridad social.

Como principal recomendación, se destaca la necesidad de que tanto la regulación como el Estado se modernicen. La presencia de nuevas tecnologías debe conllevar necesariamente nuevas formas de regulación y fiscalización. Parte de estas recomendaciones han sido insumo importante para el debate de nuevas regulaciones, en especial la regulación de plataformas de transporte, y la tributación de plataformas digitales.

#### 4.4 Evaluación y Consecuencias de la Reducción de Jornada Actual de Trabajo de 45 Horas Semanales

En septiembre de 2019 el Presidente Sebastián Piñera encargó a la CNP un mandato de corta duración (a entregar en cuatro meses) acerca de los efectos de la reducción legal de la jornada máxima de trabajo, hoy de 45 horas semanales. En particular, se busca conocer los efectos de la reducción de jornada en los salarios, el nivel de empleo, los niveles de informalidad del mercado laboral y el crecimiento del PIB.

El estudio se abordó usando dos estrategias. Primero, utilizando información pública disponible, y tomando como referencia la reducción de jornada de 2005 (de 48 a 45 horas), se estimó el efecto de la reducción de la jornada laboral. Segundo, revisando la experiencia internacional comparable. En noviembre de este año se entregó una versión preliminar del estudio.

#### 4.5 Productividad en el Sector de la Construcción

En octubre de 2019, el Presidente Sebastián Piñera mandató a la CNP la realización de un estudio de productividad en el sector de la construcción. El objetivo es identificar las principales barreras de crecimiento del sector, y proponer recomendaciones de política pública que mejoren su productividad.

El estudio deberá analizar en detalle los principales componentes de la productividad del sector, examinando los factores que la condicionan. Se plantean dos principales focos de análisis: la infraestructura (principalmente carreteras), y la edificación (residencial y no residencial). El estudio permitirá un monitoreo permanente mediante de la construcción de una base de datos de la productividad del sector de la construcción.



# 05

## BIBLIOGRAFÍA

---

Behrman, Jere R., Olivia S. Mitchell, Cindy K. Soo, and David Bravo. (2012). "How Financial Literacy Affects Household Wealth Accumulation." *American Economic Review*, 102 (3): 300-304.

Behrman, Jere, y Sergio Urzúa. (2013). "Economic perspectives on some important dimensions of early childhood development in developing countries. In Britto, P. R., Engle, P., & Charles, S. (Eds.), *Handbook of early childhood development research and its impact on global policy*. New York: Oxford University Press.

Bravo, David y Sergio Urzúa. (2018). "Sin Información, no hay buenas políticas públicas". Presentación en seminario Institucionalidad de datos y mejores políticas públicas. Clapes-UC, Agosto de 2018. <https://clapesuc.cl/assets/uploads/2018/08/13-08-18-presentacin-db-su.pdf>

FMI. (2007). "Report on the Observance of Standards and Codes Data Module, Response by the Authorities, and Detailed Assessment Using the Data Quality Assessment Framework (DQAF). Country Report No. 07/318.

INE y DEM, (2019). "Estimación de Personas Extranjeras Residentes en Chile (al 31 de diciembre de 2018)". Disponible en <https://www.extranjeria.gob.cl/media/2019/04/Presentaci%C3%B3n-Extranjeros-Residentes-en-Chile.-31-Diciembre-2018.pdf>

Mensaje N° 1128-363, 22 de octubre de 2015.

Mensaje N° 460-360, 03 de diciembre de 2012.

Noboa-Hidalgo, Grace E. y Urzua, Sergio, (2012), The Effects of Participation in Public Child Care Centers: Evidence from Chile, *Journal of Human Capital*, 6, issue 1, p. 1 - 34.

OCDE, (2018). "Implementation of the Recommendation of the OECD Council on Good Statistical Practice. Mexico peer Review". Disponible en <http://www.oecd.org/statistics/good-practice-toolkit/Peer%20review%20report%20on%20the%20Implementation%20by%20Mexico%20of%20the%20Recommendation%20of%20the%20OECD%20Council%20on%20Good%20Statistical%20Practice.pdf>

Office of Parliamentary Counsel, (2017). "Australian Bureau of Statistics Act 1975", Compilation No. 10. Disponible en <https://www.legislation.gov.au/Details/C2012C00137>

ONU, (2004). "Manual de organización estadística", Tercera edición. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Estadística. Serie F N° 88.

PARIS21 (Partnership in Statistics for development in the 21<sup>st</sup> century). (2005). "Models of Statistical Systems". Document Series N° 6.

Rojo Brizuela, A. (2018). "Del dato administrativo de firmas al dato estadístico: desafíos a vencer en América Latina". Caracas: CAF. Disponible en <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1342>

Statistics Canada, (2016). "Compendium of Management Practices for Statistical Organizations from Statistics Canada's International Fellowship program". Issue Number: 2016001. Disponible en <https://www150.statcan.gc.ca/n1/en/catalogue/11-634-X2016001>

Selin, J. L. (2015). "What Makes an Agency Independent?". American Journal of Political Science. 59(4): 971-87.

Taylor, Matthew (2016). "The Political Economy of Statistical Capacity: A Theoretical Approach". Discussion Paper IDB-DP-471, Agosto.

UNECE (United Nations Economic Commission for Europe). (2008). "How Should a Modern National System of Official Statistics Look?". Statistical Division, Enero.

UNECE (United Nations Economic Commission for Europe). (2011). "Using Administrative and Secondary Sources for Official Statistics - A Handbook of Principles and Practices".