Comisión
Nacional de
Productividad

Institucionalidad Estadística y Políticas Públicas

Comisión
Nacional de
Productividad

Institucionalidad Estadística y Políticas Públicas

Copyright © 2020. Todos los derechos de
Comisión Nacional de Productividad,
Amunátegui 232, of. 401, Santiago, Chile.
www.comisiondeproductividad.cl

Instituciobalidad Estadística y Políticas Públicas

Fotografía de portada
© Roberto Sorin/Shutterstock.com

Fotografía interiores
© Blackboard, Roberto Sorin/Shutterstock.com

Diseño y diagramación
María Jesús Camus Ipinza
www.jes-u.cl

http://www.comisiondeproductividad.cl
El uso desautorizado de cualquier parte de esta publicación está prohibido.

Contenido

7 Acrónimos
9 Comisión Nacional de Productividad
13 Introducción
15 De la cantidad a la calidad de la información
16 Registros administrativos
18 Comparativa Internacional
18 Instituciones centralizadas v/s descentralizadas
22 Instituciones independientes v/s no independientes
28 Institucionalidad estadística en Chile
29 Independencia y acceso público a los datos
31 Integración de datos al interior del Estado
33 Proyectos de ley en tramitación
35 Desafíos y propuestas
35 Independencia del INE
36 Integración de datos al interior del Estado.
38 Acceso resguardado a datos
39 Bibliografía

Acrónimos

BCCH	Banco Central de Chile
DD	Diferencias en Diferencias
ENE	Encuesta Nacional de Empleo
EPS	Encuesta de Protección Social
HPA	Historias Previsionales de Afiliados
INE	Instituto Nacional de Estadísticas
IPC	Índice de Precios al Consumidor
IR-ICMO	Índice de Remuneraciones y Costo de Mano de Obra
MCO	Mínimos Cuadrados Ordinarios
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PIB	Producto Interno Bruto
PSM	Propensity Score Matching
PTF	Productividad Total de Factores
VAR	Vectores Autoregresivos
VI	Variables Instrumentales

Comisión Nacional de Productividad

La Comisión Nacional de Productividad es una institución creada por el Decreto Presidencial N° 270, del 9 de febrero de 2015. Es un ente consultivo, independiente, y autónomo. Su misión es asesorar al Gobierno de Chile en materias orientadas a aumentar la productividad, con foco en mejorar el bienestar de los ciudadanos, proponiendo políticas públicas, técnicamente sustentadas, y que consideren la opinión de la sociedad civil.

Cuenta con un consejo de ocho miembros nombrados por la Presidencia de la República por un período de tres años, de carácter técnico y transversal.

Consejeros 2019

Raphael Bergoeing, Presidente

Joseph Ramos, Vicepresidente

Vesna Mandakovic

Juan Cristóbal Marshall

Verónica Míes

Aurora Olave

Marcelo Soto

Sergio Urzúa

El estudio releva la importancia de la productividad, no solo en aumentar la tasa de crecimiento económico, sino también en generar condiciones que permitan acceder a mayor tiempo libre sin afectar los ingresos.

Este informe fue aprobado unánimemente por los miembros del Consejo Nacional de la Productividad. Agradecemos a un gran número de personas, académicos, consultores, empresarios, y representantes de gremios y sindicatos por su contribución. Sin ellos, este trabajo no hubiese sido posible.

Raphael Bergoeing
Presidente

Alfie Ulloa
Secretario Ejecutivo

Institucionalidad Estadística y Políticas Públicas[1]

[1] Este capítulo se basa en un documento realizado por Sergio Urzúa y Samuel Leyton, a petición de la Comisión Nacional de Productividad.

Institucionalidad estadística y políticas públicas es un documento que formó parte de uno de los capítulos contemplados en el Informe Anual de Productividad del 2019, donde la Comisión Nacional de Productividad (CNP), identifica características que debería tener la institucionalidad estadística chilena para promover la existencia de datos y cifras que ayuden a mejorar la calidad de las políticas públicas. De acuerdo a lo anterior, este documento se basa en tres dimensiones claves de dicha institucionalidad: grado de independencia y confianza del órgano coordinador del sistema, grado de centralización e integración de 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.

Introducción

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.

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 percibirlas 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 blinda 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 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.

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).[2] 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.

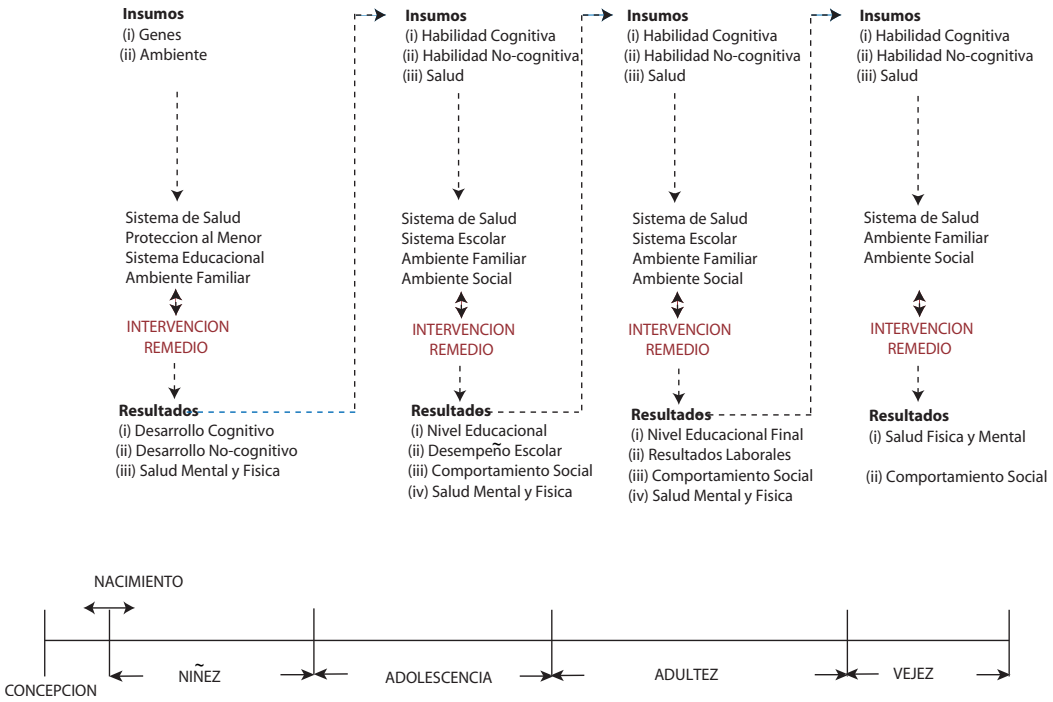
Registros administrativos.

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 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.

2 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.

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 educacional) (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 si, 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.

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 1, 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 1. Ventajas y desventajas de tener sistemas centralizados o descentralizados

	Centralizado	Descentralizado
Ventajas	(1) Facilidad para coordinar y planificar a lo largo de todo el sistema estadístico. (2) Facilidad para fijar prioridades de largo plazo y dirigir financiamiento a ellas. (3) Poco riesgo de duplicación de estadísticas. (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).	(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.
Desventajas	(1) Separado de principales usuarios de gobierno, se percibe una baja respuesta a los requerimientos que realizan de diferentes componentes de la administración pública.	(1) Dificultad para coordinar y planificar a lo largo del sistema estadístico, pues intereses sectoriales pueden tomar precedente por sobre el bien común. (2) Dificultad para fijar estándares comunes a lo largo del Sistema.

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.[3] 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.

3 https://laws.justice.gc.ca/eng/acts/s-19/fulltext.html

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.

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[4] 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,[5] 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) 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, si 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.

---

4 http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2007/18/contents

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

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.

	Autónomo	
	La capacidad para coordinar y planificar a largo plazo es mediana producto de la atomización del sistema. Alta credibilidad de las estadísticas publicadas 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. Bajo nivel de exposición a injerencias políticas sectoriales, bajo nivel de exposición a injerencias políticas a nivel de gobierno central.	La capacidad para coordinar y planificar a largo plazo es alta. Alta credibilidad de las estadísticas publicadas 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. Bajo nivel de exposición a injerencias políticas sectoriales, mediano nivel de exposición a injerencias políticas a nivel de gobierno central.
No Centralizado		**Centralizado**
	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. Baja credibilidad de las estadísticas publicadas. 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. Alto nivel de exposición a injerencias políticas sectoriales, alto nivel de exposición a injerencias políticas a nivel de gobierno central.	La capacidad para coordinar y planificar a largo plazo es mediana producto de la exposición a los vaivenes del ciclo político. Baja credibilidad de las estadísticas publicadas. 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. Mediano nivel de exposición a injerencias políticas sectoriales, alto nivel de exposición a injerencias políticas a nivel de gobierno central.
	No Autónomo	

Fuente: Elaboración propia con base en información contenida en PARIS21 (2005). Integración de datos administrativos al interior del Estado

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[6] 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).[7] 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 si 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).

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

6 http://www.irishstatutebook.ie/eli/1993/act/21/enacted/en/html
7 https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Normgrama/Ley 1753 de 2015.pdf

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[8] 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

8 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.

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 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.[9]

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.

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[10] 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

---

9 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 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.

10 Ver artículo 20 de la Ley.

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 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[11] (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

11 (INE y DEM, 2019).

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 Subsecretaria 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.

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.

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.[12] 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 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.

---

12 Asociaciones público-académica pueden servir de plataformas para este tipo de organizaciones (Bravo y Urzúa, 2018).

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.

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

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.

PARIS21 (Partnership in Statistics for development in the 21st century). (2005). "Models of Stattisticals 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 and Agency Independent?". American Journal of Political Science. 59(4): 971-87.

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