

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS



**PLAN DE DESARROLLO DE LAS
ESTADÍSTICAS PÚBLICAS
2005-2008**

Septiembre de 2004

CONTENIDO

Resumen Ejecutivo:

- I. Proyectos Específicos**
- II. Organización Institucional**
- III. Cronograma de Proyectos**
- IV. Anexos**

RESUMEN EJECUTIVO

Este documento de trabajo contiene una propuesta de 10 proyectos estadísticos específicos que tienen como fin transformar cualitativamente la producción estadística del INE en el período 2005-2008, situándolo en un nivel cercano al de los países de la OCDE y propio del grado de desarrollo alcanzado por el país. Asimismo, persigue recoger observaciones de las autoridades en torno a prioridades, actividades y recursos involucrados para así transformar la propuesta de trabajo en aquella que el Ministro de Economía presentará al proceso presupuestario del año 2005.

¿Por qué se justifica este programa estratégico estadístico 2005-2008?

Teniendo en cuenta los desafíos presentes y futuros de Chile para alcanzar la calidad de país desarrollado, las exigencias y oportunidades que han abierto al país los tratados de libre comercio y el propósito de ingresar a la OCDE es evidente que las estadísticas públicas disponibles en el país son en general insuficientes, tanto en su cobertura de materias como en su alcance geográfico y, por otra parte, de una calidad inferior a la deseada. Es así como **Chile mantiene una importante brecha o déficit considerando el nivel de las estadísticas de los países de la franja inferior de la OCDE** e, incluso, exhibe un atraso en esta materia respecto de países de similares ingresos por habitante. A ello se agrega que no hay mecanismos institucionales eficaces y eficientes para integrar y potenciar la información estadística generada y disponible en diversas instituciones del Estado y del sector Privado

Por lo anterior, y dada la relevancia de contar con estadísticas públicas apropiadas para el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas, y de brindar a los agentes privados la información que requiere su eficiente desempeño, se reconoce la necesidad de asumir como **labor de Estado** el desafío de dar un salto de calidad en la generación de dichas estadísticas. Para ello el INE ha elaborado un programa de desarrollo estratégico de mediano plazo que servirá de base para impulsar este salto de calidad. El diseño de este programa se ha apoyado en la experiencia acumulada en el INE, en la discusiones y acuerdos de la Comisión Nacional de Estadísticas¹, en dos consultorías especializadas² y en una ronda de conversaciones con autoridades políticas y técnicas, todo lo cual ha permitido

¹ La Comisión Nacional de Estadísticas es un organismo asesor del Director del INE que tiene principalmente dos funciones generales. En primer lugar, aprobar el Plan Nacional de Recopilación Estadística antes de su presentación al Presidente de la República para su aprobación. En segundo lugar, asesorar en materias estadísticas al INE y al Sistema Estadístico Nacional, SEN.

² Véase "Nuevas funciones e institucionalidad para el Instituto Nacional de Estadísticas (INE)", documento de trabajo, Jacob Ryten y Pedro Sáinz, Santiago, 5 de mayo, 2001; y, "El INE en el Cuatrienio 2004-2007, Plan de Actividades, Una Propuesta", documento de trabajo, Pedro Sáinz, 3 de Marzo de 2004.

identificar 10 proyectos estratégicos de estadísticas a desarrollar en el curso de los próximos 4 años.

Programa Estadístico Normal y su mejoramiento continuo

El diseño del programa estratégico 2005-2008 se ha elaborado sin alterar su actual programa en ejecución³ ni modificar su mejoramiento continuo, tanto del INE como del Sistema Estadístico Nacional. En el caso del INE, por ejemplo, aparte de los operativos centrales tales como el IPC y la ENE se están implementando o mejorando los siguientes índices: de Precios de Ventas Físicas (IPVF), de Remuneraciones, de Precios al por Mayor, de Ventas de Bienes de Consumo y de Precios al Productor (IPP). Asimismo, continuará el trabajo con el Banco Central en relación al nuevo año base (2003) para el cálculo de las Cuentas Nacionales. También se continuará con el proyecto de Matrices de Insumo-Producto regionales base de 2003. En lo referente al mejoramiento de las condiciones de producción de las estadísticas, se hallan en implementación 16 formularios electrónicos en Internet para la recopilación de datos desde las empresas y se seguirá trabajando en el programa de Marco Metodológico de la Producción Estadística, base del Programa de Calidad del INE.

Objetivo General del Programa Estratégico

El objetivo general de este programa es que el País alcance a finales del 2008 un nivel estadístico, tanto en cobertura como en calidad, similar a la mejor práctica de la OCDE, y en aquellos casos que no sea factible deberá ser al menos equivalente al de los países de la cota inferior de ingresos de esa organización. Esto en lo que se refiere a marcos muestrales de viviendas y directorios de empresas, conocimiento profundo de la estructura económica (en sus ampliaciones dinámicas modernas e informales) y estadísticas de hogares para el diseño y evaluación de las políticas públicas económicas y sociales.

Para el logro del objetivo anterior en el presente Programa se contempla construir *líneas de base* que considere la situación vigente en el país, la mejor práctica en los países de la OCDE y el estándar inferior dentro de esta organización, para cada área de desarrollo.

Áreas de Desarrollo

El programa se concentra en cuatro áreas de desarrollo a trabajarse mediante la ejecución de 10 Proyectos Estratégicos Específicos.

³ Así, para el año 2004, el catálogo del INE considera 83 productos. Además, el Plan Nacional de Recopilación Estadística contempla 117 productos estadísticos (50 del INE y 67 de otros organismos)

a) Infraestructura Estadística:

La generación de estadísticas de calidad en términos de adecuada cobertura y representatividad requiere como condición básica la disposición de *Directorios de Empresas y Establecimientos* y de *Marcos Muestrales de Viviendas y Hogares*. En ambos casos, el país no satisface estándares internacionales.

En primer lugar, un *Marco de Viviendas y Hogares* es la base para la generación de las muestras utilizadas en las Encuestas de Hogares y otros productores de estudios. Las estadísticas de empleo y desocupación, pobreza, educación, salud, vivienda, de consumo, entre otras, dependen de la calidad de dicho marco. Éste se construye a partir de los datos que aporta el Censo de Población y Vivienda y su calidad depende de su permanente actualización (para recoger los cambios demográficos y de viviendas nuevas en el período intercensal). Se pretende reemplazar el actual marco muestral por otro que aproveche mejor la base censal y sobre todo que se actualice adecuadamente en contraste con las limitaciones actuales. Se evitaría así la creciente falta de representatividad de las estadísticas en las áreas mencionadas, teniendo presente la velocidad de los cambios de ubicación y composición de los hogares. En este ámbito, la propuesta persigue generar un marco de viviendas acorde con los estándares internacionales.

Por otra parte, Chile no cuenta con un *Directorio de Empresas y Establecimientos* de adecuada cobertura y actualización. Este Directorio es condición esencial para la generación de estadísticas económicas oportunas y de calidad, ya que es la base para generar muestras destinadas a realizar encuestas coyunturales y estructurales, y permite la realización del *Censo Económico* a un menor costo y en un periodo más breve. Presta además información adecuada acerca de la demografía de las unidades productivas y empresas, tan significativa en una etapa de fusiones y adquisiciones de empresas grandes y medianas y de gran rotación de microempresas. Es además una fuente de información vital para otros productos estadísticos de los sectores públicos y privado. Su construcción se realiza partir de registros del SII y de otras fuentes disponibles.

b) Sistema Integrado de Encuestas de Hogares:

Cada año Chile gasta una parte importante del presupuesto público en políticas sociales. Esto ha llevado al surgimiento de numerosas encuestas especializadas que suponen importantes sumas de dinero; pero en general esto se hace de manera fragmentada y sin marcos muestrales comunes ni conceptos armonizados. Además muchas veces se realiza con ciertos grados de ineficiencia. El proyecto en general supone mejorar la coordinación conceptual y la planificación de mediano plazo de las encuestas sociales, además de aprovechar las economías de escala y los mayores grados de especialidad. Todo esto dará un mejor respaldo estadístico al diseño y

evaluación de las políticas públicas. El proyecto implica ampliar el rango de los temas consultados y hacerlo con mayor eficiencia. La solución considera una reorganización en la actual coordinación pública y cuyo liderazgo correspondería al INE.

c) Estadísticas Económicas Básicas:

El país no posee información adecuada acerca de importantes sectores económicos, especialmente en áreas como los servicios, tecnologías de la información y comunicaciones, sectores informales y pequeñas y medianas empresas. La solución que se propone es implementar un sistema de censos económicos, que no implican necesariamente una cobertura total de unidades productivas, para lograr una imagen de las características estructurales y las relaciones entre los sectores. De esta manera se podrá dar cuenta de la nueva estructura de la economía chilena. Esto es necesario porque los antecedentes disponibles corresponden al Censo Industrial que se levantó en 1979.

Todo lo anterior se realizará con arreglo a un trabajo previo y complementario consistente en una mejor *explotación de los registros administrativos*. Así, se podrá proveer de información para una mejor y más completa medición de la actividad económica coyuntural y para las cuentas nacionales, además de fortalecer el proceso de descentralización (al disponerse de información con desagregación territorial); también se podrá proporcionar información relevante para la evaluación de los programas de fomento, innovación y apoyo a la competitividad.

d) Sistema de Difusión:

Todo el valor generado por los proyectos descritos se verá enriquecido si se mejoran los canales y herramientas que faciliten el acceso a los datos a todos los usuarios. El planteamiento a este respecto es implementar un *Sistema de difusión de microdatos vía Internet* de las principales encuestas sociales y económicas del país. Dicho sistema debiera estar al servicio de diseñadores, tomadores de decisiones, evaluadores, organismos internacionales, Banco Central, investigadores, estudiantes y sector privado. Esto, con el fin de mejorar la actual capacidad de análisis de los fenómenos sociales y económicos, haciéndola más profunda y diversificada.

Organización Institucional

El INE será el responsable técnico y ejecutor del Plan de Desarrollo de las Estadísticas Públicas 2005-2008.

Al mismo tiempo, se constituirá un *Consejo Interinstitucional* que tendrá como misión monitorear las prioridades, contenido y eficiencia del programa. Este consejo estará compuesto por el Ministro de Economía (quien lo

presidirá), el Ministro de Hacienda, el Presidente del Banco Central y el Director del INE.

Además, se constituirá un pequeño *Comité Asesor de Expertos* para apoyar al Director del INE en la implementación del programa y preparar los reportes y propuestas al Consejo Interinstitucional.

I. PROYECTOS ESTADÍSTICOS 2005-2008

Mirado desde la perspectiva de la funcionalidad, los proyectos se ordenarán en cuatro áreas de desarrollo: Infraestructura Estadística, Sistema Integrado de Encuestas de Hogares, Estadísticas Económicas Básicas y Sistema de Difusión.

Todos los proyectos que se describirán a continuación deberán realizar como primera actividad la determinación del estándar de desempeño de los países de la OCDE que más destaquen en la actividad para contar con un modelo al que el país debe acercarse de acuerdo a sus posibilidades económicas y en caso que esto no sea factible al menos deberá corresponder al estándar de la cota inferior de la OCDE de ingresos *per capita*.

A. Infraestructura Estadística:

(1) Construcción de un Directorio Central de Empresas y Establecimientos a Nivel Nacional.

Un buen directorio de productores es determinante para la medición de la economía porque es la referencia inicial para seleccionar muestras sectoriales o levantar censos económicos de manera más eficiente. En pocas palabras, es la mejor aproximación técnica y económicamente posible al universo de productores nacionales.

Hoy en día Chile **no cuenta con un directorio de empresas**; sólo dispone de información parcial (de algunos subsectores), desactualizada y con una muy precaria clasificación de actividades económicas. Todo esto impide al país contar con información adecuada acerca del universo de sus unidades productivas. Entre las consecuencias más importantes de esta deficiencia se encuentra el hecho de no poder contar con un sistema de encuestas al sector económico de la calidad que requiere una economía como la chilena.

Existen varios organismos y/o instituciones que de una u otra forma confeccionan vastos directorios de empresas que permiten algún grado de caracterización, pero su construcción no forma parte de la misión de ninguno de ellos sino que resultan como producción secundaria de su actividad principal, por ejemplo el directorio del Servicio de Impuestos Internos resulta de la necesidad del control tributario de las empresas. Estas organizaciones por separado no poseen los recursos humanos ni técnicos que les permitan levantar una caracterización certera y completa de las empresas del país. La no existencia de un ordenamiento jurídico y/o administrativo que demande o instruya a estos organismos generadores de directorios, sobre la captura de variables mínimas necesarias de

identificación del mundo empresarial, genera la duplicación de esfuerzos a nivel agregado sobre la información lograda.

La información usada por el INE proviene del Servicio de Impuestos Internos, quien la entrega al INE para su administración, que a la fecha posee aproximadamente 3,2 millones de ellos, de los cuales 500 mil aproximadamente corresponden o están asociados a empresas. Sin embargo, desde el punto de vista de los usos estadísticos del directorio, los datos del SII tienen deficiencias muy importantes⁴. En primer lugar, la clasificación económica la realiza el contribuyente y dado que el SII está interesado en la clasificación en lo relacionado con las grandes categorías de tributación, dicha autoclasificación genera en definitiva importantes imprecisiones. En segundo lugar, como no existe obligatoriedad en entregar ciertos datos o actualizarlos, estos registros no se encuentran vigentes y no poseen las variables mínimas de un directorio, como el teléfono de contacto, o el correo electrónico. Tampoco da cuenta de cuál es la actividad principal de la empresa, pues aquellas que poseen múltiples giros no están obligadas a hacer declaraciones separadas para cada uno de ellos.

El INE con los escasos recursos disponibles tiene un programa de trabajo de “*actualización y depuración*” del directorio del SII para solventar la parte más urgente (aunque no toda la necesaria) de sus propias necesidades de levantamiento de estadísticas. Con este programa ha conformado a la fecha, un directorio de 33.000 registros actualizados. No obstante el INE, con este nivel de esfuerzo, lograría contar con un directorio de empresas actualizado en un periodo 14 años aproximadamente (en una mirada estática). Además, se debe destacar la rápida caducidad de los directorios, debido al cambio constante de las características de las empresas, la inestabilidad de las Pymes y Microempresas, el cambio de actividad económica, la desvinculación de aspectos legales con los geográficos y la alta variabilidad demográfica de empresas (muertes, nacimientos, fusiones). Un ejemplo de los último, son las empresas asesoras-consultoras, constructoras y las actividades del rubro informático.

Si el país no mejora la situación descrita tendrá una menor eficiencia en el levantamiento de información debido a una mayor dificultad en la contactabilidad con los informantes o menor capacidad para clasificar adecuadamente la actividad económica de los productores, entre otras cosas. Además, si se implementa el proyecto se evitarían las actualizaciones *ad-hoc* que hoy son necesarias para hacer un estudio sobre un universo del cual no se cuenta con su subdirectorio completo.

⁴ Para ilustrar este punto, se puede señalar que en los sectores de Comercio y Servicios, se puede mencionar que, de un total de 3.800 registros de empresas provenientes de la base SII, un 54% aproximadamente corresponde efectivamente a esa clasificación, el resto corresponde a un 30% de empresas inubicables (a través de teléfono, Internet o correo electrónico), un 14% está fuera del ámbito económico en el cual fue clasificado y en un 2% de los registros la empresa se encuentra cerrada o paralizada

Sólo un organismo como el INE, **con normas legales y experiencia en el área**, podría manejar adecuadamente el secreto estadístico y tener acceso a fuentes claves, como es el caso de Impuestos Internos, lo cual es condición necesaria para implementar este proyecto; por lo demás, así es la práctica internacional.

El proyecto que se plantea el **objetivo general** de conformar un Directorio Central con la información de las bases de datos externas al INE y la captura de información a través de encuestas propias y otros sistemas. Para lo cual se realizará una actualización y depuración base de aproximadamente 500.000 registros del SII. Después de este primer levantamiento se administrará un sistema de mantención de la base, pero acotado a una selección del directorio según criterios que se deben desarrollar, y se evaluará la ampliación a otros sectores.

La implementación de este proyecto dará como resultado final información fidedigna y oportuna sobre un Directorio Central de Empresas según tamaños, zonas geográficas, sectores económicos y otras variables claves de identificación económica de las empresas del país. Los **principales tipos de variables** que estarán disponibles son de Identificación (nombre, dirección, RUT, e-mail, sitio web, entre otros), de actividad económica (rama y principales productos) de tamaño (número de trabajadores y ventas)

Se implementará, además un sistema de actualización permanente de la información demográfica de las empresas y un sistema de información georeferenciado complementario con las actualizaciones cartográficas que hace el INE.

Los principales **beneficiarios** de los productos de este proyecto son los productores de estadísticas económicas y los usuarios públicos y privados más relevantes; en primer lugar, el INE y el Banco Central, pero además todos los productores de encuestas económicas. Asimismo, los productores de estadísticas derivadas, quienes contarán con mayores coberturas y mejor calidad en las estadísticas primarias. Los Ministerios que requieren tener un listado de los potenciales sujetos de sus políticas. Además, todos los analistas de la información, diseñadores y evaluadores de la información. En especial se verá beneficiado el Ministerio de Economía, CORFO, INDAP y otras instituciones públicas de fomento. También el SII podrá servirse de los resultados porque contará con información con mayor valor agregado en términos de análisis de sus contribuyentes. En general, todos aquellos organismos de la administración que necesiten actualizar sus propios directorios de productores.

Periodo de Ejecución

El Proyecto de instalación del sistema se realizará entre el 2005 y el 2006

(2) Construcción del Nuevo Marco Muestral Maestro de Áreas para Encuestas de Hogares

Conceptualmente un Marco Muestral es el listado ordenado de las unidades del universo o población de la cual se pretende medir algunas variables, en este caso de Viviendas y Hogares. Como levantar información de todas las unidades de este universo resultaría en la mayoría de los casos excesivamente oneroso, la disciplina estadística ha desarrollado técnicas según las cuales se selecciona una muestra de las unidades del universo, de tal manera que la información de esta muestra pueda *representar* al universo con márgenes de error previamente calculados.

La construcción de muestras exige que a cada unidad de ese listado ordenado del universo se le dote de un conjunto de características que son imprescindibles para una elección eficiente de la muestra. De allí que el marco muestral sea un elemento estadístico complejo. Su simplificación tiene costos en términos de calidad. Por ejemplo, se precisa un listado en orden y actualizado con información de identificación y ubicación geográfica de las Viviendas y Hogares, así como otros antecedentes que permitan su clasificación previa en subcategorías. Si esta *información básica de la población o marco muestral* no está disponible tampoco es posible realizar una muestra con calidad estadística.

En resumen, la calidad de este marco muestral es determinante para la calidad de las estadísticas de primera fuente derivadas de muestras de hogares (sociales y económicas) y, por una consecuencia lógica, también es determinante de la calidad de las estadísticas que se basan en las primeras.

Todas las estadísticas de hogares de Chile se basan en el marco muestral construido a partir de la información proporcionada por los Censos de Población y Vivienda. Pero éstos se levantan cada 10 años por lo que, con el paso del tiempo, el marco disponible va depreciando su valor de uso.

Además, existen limitaciones con el nuevo marco (2002) al no considerar éste los cambios presentados entre los años 2001 y 2004. Haciendo un balance de esta situación, se observó al comparar el marco muestral del año 1992 con el actual, creado el año 2003, que hubo entre un 10% y 40% de crecimiento de viviendas particulares de las comunas producto del crecimiento de la población. En relación al número de viviendas particulares entre los marcos muestrales 1992 y 2002, éstos presentaron 2,13 y 2,88 millones de viviendas respectivamente, lo que representa un crecimiento de 35,0%.

En Chile la muestra seleccionada de mayor cobertura es la de la Encuesta Nacional de Empleo, y dada su importancia sólo la parte del marco muestral

relacionada con esta encuesta es sometida a actualizaciones periódicas. Estos esfuerzos de actualización, sin embargo, no son suficientes técnicamente, porque por una parte no constituyen un esfuerzo global (son sólo partes del marco, en el resto del marco no se hacen actualizaciones de nuevas construcciones), y por otra, porque rápida y progresivamente se vuelve a desactualizar.

Aunque las unidades seleccionadas para la muestra de la Encuesta de Empleo son adecuadas para la selección de otras muestras (cada unidad contiene en promedio 200 viviendas en el estrato ciudad de la Región Metropolitana), éstas no son suficientes para la totalidad de las muestras que se deben elaborar. Su uso excesivo tiene el agravante que en las unidades ya seleccionadas se agotan los posibles informantes con el transcurso del tiempo, mermando las posibilidades de generar reemplazos en caso de ser necesario. Lo anterior indica que se requiere permanentemente de unidades adicionales que no han sido actualizadas y por tanto tampoco enumeradas para satisfacer las nuevas demandas, lo que redundará en altos costos adicionales para cada estudio.

Cuando se requiere usar muestras distintas a la de la ENE se necesita, para cumplir con los estándares de calidad, hacer grandes esfuerzos de actualización de la parte del marco adicional, con la consiguiente pérdida de tiempo y recursos financieros.

En relación a la dimensión cartográfica del marco muestral maestro, el soporte cartográfico que da origen a la composición del marco, en la actualidad es muy limitado, pues las secciones de Resto de Área Urbana (RAU) y Área Rural están en soporte de papel que no permite la incorporación de cambios en forma continua, siendo por el tipo de formato muy rígido y de alto costo. Respecto del formato digital que garantiza tecnología, oportunidad, exactitud y eficiencia de recursos, se reducen costos en tiempo y en materiales.⁵

Como solución a la problemática de la obsolescencia del Marco Muestral Maestro de Áreas **se propone actualizarlo al año 2006 y a través de este proceso construir un sistema de actualización continua de las secciones** que componen el marco, que de cuenta de los cambios que experimentan las áreas por efecto de la aparición de nuevas construcciones, demoliciones, crecimiento y movilidad de la población entre las comunas del país.

⁵ Un indicador claro que demuestra la diferencia de productividad del trabajo se observa al comparar el tiempo de demora que se requiere para disponer del croquis de un área en los dos formatos: Una persona al día puede dibujar en papel 1,25 secciones rurales y 4 secciones en RAU (Resto de Área Urbana), en cambio en formato digital es posible al día disponer de 15 secciones rurales y 30 secciones del estrato RAU.

Para implementar un mecanismo de actualización continua se requiere de un soporte tecnológico adecuado para la recepción e incorporación de las actualizaciones que requiera el marco a través de la información comunal, para ser ingresado en formato digital cartográfico a un Sistema de Información Georeferenciada, SIG, generando cartografía y listados de manzanas con identificación de calles y numeración de viviendas traspasados a los planos y croquis necesarios para las *enumeraciones* (catastro de hogares y conteo de personas en una *sección*) donde se precisen e identifiquen las viviendas particulares, hogares y población de las nuevas construcciones aparecidas con posterioridad al censo de población.

La muestra maestra tendrá su primera aplicación en la Nueva Encuesta Nacional de Empleo para luego utilizarse en el *Sistema Integrado de Encuestas de Hogares*⁶ (ver proyecto más adelante).

En lo operativo, este proyecto tiene **dos componentes** principales:

(a) Una actualización cartográfica consistente en un registro cartográfico de las variaciones geográficas en ciudades de 10.000 y más habitantes (y sus conurbaciones) y

(b) Un registro de las variaciones de uso de las viviendas y de las características básicas de la población (número de personas, número de hogares, sexo, entre otras cosas).

En el caso de la actualización cartográfica se realizará una innovación, incorporando tecnología de punta mediante la adquisición de cartas aereofotogramétricas, lo que permitirá ampliar el espectro de usos de la cartografía INE. Para complementar la tarea anterior se procederá a realizar una enumeración en terreno, actualizando la información respecto del tipo de viviendas y población aparecida en áreas de nuevas construcciones. También se deberá incorporar información proveniente de las municipalidades respecto de construcciones nuevas.

En resumen, los beneficios de implementar un sistema de actualización continua del marco, al disponer de una base cartográfica digitalizada con división de secciones en áreas urbanas y rurales, son los siguientes:

1. La posibilidad de seleccionar de una Muestra Maestra de 7.000 secciones distribuidas por comunas y áreas que será la base de información técnica para soportar un Sistema Integrado de Encuestas de Hogares (SIEH), con submuestras disponibles para estas encuestas con base común de comparación. Con esto último, se podrán multiplicar los potenciales uso de las encuestas individualmente consideradas, siendo la más importante la nueva Encuesta Nacional del

⁶ El SIEH integraría además de la encuesta de empleo, a la encuesta de presupuestos familiares, la encuesta de calidad de vida, la Casen y en general las encuestas más importantes de hogares que se levanten el país.

Empleo y otras encuestas que se realizan continuamente en el INE como son las Encuestas de Calidad de Vida, Encuesta de Trabajo Infantil, Encuesta De Presupuestos Familiares, entre otras.

2. La implementación de un mecanismo de incorporación continua de crecimientos de la población a nivel comunal reduce la brecha de cambios experimentados entre los censos permitiendo con ello mejorar la identificación de viviendas para la selección de muestras, mejorar la precisión de los datos utilizando factores de ajuste actualizados para cada comuna, obtener información sobre la migración interna entre comunas que sirva como ajuste a las proyecciones de población, y por último respecto de este punto, pero muy relevante lograr disponer de una base actualizada cartográfica al próximo precenso, se reducen los costos y tiempos de esta operación.

B. Sistema Integrado de Encuestas de Hogares para un Óptimo Diseño, Ejecución y Evaluación de las Políticas Sociales:

(3) Nueva Encuesta Nacional de Empleo

La Encuesta Nacional del Empleo (ENE) proporciona estadísticas públicas fundamentales para potenciar la toma de decisiones y evaluaciones en relación a las políticas pro-empleo, a las coyunturales asociadas a los ciclos económicos, a las económicas y sociales de carácter estructural, y a la asignación funcional y espacial del gasto público, . Junto con el IPC y las cifras de crecimiento del PIB constituyen los indicadores básicos de la economía nacional mostrando una elevada influencia en los tomadores de decisiones y en la conformación de la opinión pública.

En general, para mantener los principales atributos de calidad estadística de la ENE - tales como la relevancia en relación a las necesidades de los usuarios, la acuracidad o precisión de su medición, la comparabilidad con otras estadísticas y la exhaustividad en su cobertura, tanto geográfica como temática - se requiere cada cierto tiempo incorporar en el diseño de la encuesta elementos que ayuden a captar los efectos de los acelerados cambios estructurales que afectan a la población en términos generales y al mercado laboral en particular. Es así como el último Censo del 2002, más otra serie de estadísticas, **muestran cambios muy significativos en el modo cómo los chilenos actúan en los mercados y en la sociedad.** Ejemplos de estas transformaciones, entre otros, son los aumentos de la población activa e inactiva de la tercera edad, el aumento de los trabajadores por cuenta propia, las nuevas manifestaciones del empleo informal y el aumento de la participación de la mujer en la fuerza de trabajo.

Por estos motivos se hace imprescindible, en primer lugar diseñar e implementar un **Nuevo Cuestionario** que incorporen preguntas y conceptos que den forma a la Nueva Encuesta de Empleo, lo que permitirá dar cuenta de los efectos de las transformaciones mencionadas.

En segundo lugar, la estructura de la población de Chile y de sus hogares ha experimentado cambios crecientes en las últimas décadas. A modo de ejemplo se pueden señalar las migraciones y desplazamientos de población por motivos laborales y ambientales, los cambios en la conformación de las áreas geográficas urbanas y rurales, y los crecimientos y decrecimientos de la población. Por este motivo la Nueva Encuesta de Empleo utilizará un marco renovado que proporcionará el proyecto “Marco Muestral Maestro”.

En tercer lugar, la Nueva Encuesta de Empleo tendrá **cambios significativos en sus metodologías**, tanto en lo que respecta al *diseño de la muestra* como en lo relativo a sus *tecnologías de levantamiento* de la encuesta. Ello permitirá, entre otros beneficios, aumentar el control en los errores no muestrales y acelerar los procesos. Al respecto se implementará tecnología de punta en este tipo de encuestas. Se usarán sistemas computacionales de asistencia a la entrevista personal y se implementarán sistemas informáticos para entrevista telefónica⁷.

En cuarto lugar, se actualizarán los clasificadores de actividad económica y de ocupación a las versiones internacionales más recientes (CIU rev. 3 y la CIUO 88).

Periodo de Ejecución : 2005-2006

(4) Sistema Integrado de Encuestas de Hogares (SIEH)

La evolución de los sistemas de levantamiento de información a través de encuestas de hogares según evoluciona la cobertura temática y los sistemas de recopilación de información puede tipificarse distinguiendo tres etapas.⁸:

- Sistemas de Primera Generación: En estos casos existe sólo una encuesta de hogar como fuente de información básica que se levanta normalmente una o dos veces al año. Esta encuesta se refiere a condiciones de vida, más algunos módulos específicos.
- Sistemas de Segunda Generación: En estos casos coexisten *encuestas de empleo* con encuestas de *condiciones de vida* (o de caracterización socioeconómica) y de *ingresos y gastos*. En estas modalidades existen importantes riesgos que exigen más atención que en el primer caso,

⁷ Cati: *Computer Assistant Telephone Interview* y Capi: *Computer Assistant Personal Interview*.

⁸ Sobre estas distinciones ver: Resumen y Conclusiones del Taller Mecovi en México, 1998.

en términos de mantener coherencia conceptual y comparabilidad entre los diversos indicadores. En estas situaciones es frecuente que se produzcan divergencias en los resultados.⁹

- Por último están los Sistemas de Tercera Generación: En este tipo de sistemas los problemas anteriores en cuanto a la generación de marcos metodológicos y prácticas comunes son superados. De este modo las definiciones, metodologías, diseños muestrales consistentes, marcos muestrales comunes, la calendarización de encuestas y los aspectos administrativos inherentes a éstas son trabajados con visión de conjunto. Estos sistemas son más eficientes en el uso de los recursos y producen estadística de mejor calidad.

Contar con un sistema de tercera generación en Chile supone una completa **reingeniería del modo de producción de las encuestas**. Tal vez, hace unos años atrás no era tan grave no tratar las distintas encuestas como parte de un sistema coherente, como el que propone este proyecto, porque el número de encuestas era reducido. Hoy, por lo contrario, ha aumentado progresivamente el número y cobertura temática de las encuestas (principalmente para el diseño y evaluación de políticas públicas). No obstante todas requieren considerar ciertas características básicas del hogar lo que obliga a cuidar la consistencia de esa información para garantizar luego la consistencia e integralidad de las políticas, y así se puede racionalizar el uso de los recursos.

Para implementar un sistema de tercera generación o sistema integrado de encuesta de hogares se debe contar con un *marco muestral maestro común*. A su vez, éste requiere para su mejor diseño y administración una definición del número y tipos de encuestas, prioridad de las mismas, fechas de realización y cantidad de levantamientos previstos a lo largo del ciclo de vida del marco. De este modo el SIEH y el proyecto de Marco muestral maestro se interrelacionan.

Por otra parte, el país gasta cada año porcentajes apreciables del Producto Bruto Interno en la aplicación de políticas y programas sociales en ámbitos tales como la educación, salud, vivienda, erradicación de pobreza, y prevención en el consumo de drogas. Dichas políticas y programas requieren información estadística para su diseño y evaluación. Por estos motivos, los distintos ministerios han utilizado primordialmente la encuesta CASEN para obtener dicha información dada su amplia cobertura temática. A ella se le han sumado una serie de otras encuestas de hogares para propósitos específicos. Sin embargo, el levantamiento de éstas se realiza de manera fragmentada y sin una debida coordinación operativa, ni conceptual, ni metodológica. Esta manera de trabajar impacta negativamente en el valor

⁹ Un ejemplo de esto es el caso de la encuesta CASEN y de la Encuesta Nacional de Empleo en Chile.

total y calidad de dicha información, ya sea por una menor eficiencia en su producción o por una limitada capacidad de comparabilidad.

Dado todo el diagnóstico señalado, el **objetivo general** de este proyecto es organizar una respuesta metodológica y operativamente eficiente¹⁰ a la creciente demanda pública y privada en el área de la evaluación y de las políticas sociales. El INE dirigirá este operativo estadístico captando esas demandas, estructurándolas, y montando un operativo de encuestas de hogares que coordine el trabajo de los distintos actores que las levantarán.

Se deberá implementar un programa común de trabajo en relación a las demás encuestas que no estarán incorporadas a la encuesta base de condiciones de vida.

La primera actividad del 2005 será la instalación de una **mesa de coordinación interinstitucional** para revisar el diseño del programa conjunto.

Algunas de las encuestas, o temas, que debieran quedar insertas en el marco del sistema que se ha esbozado podrían ser las siguientes: *Migración interna e internacional, Uso del tiempo, Medición de la discapacidad, Violencia familiar y maltrato infantil, Consumo de drogas y sustancias prohibidas, Seguridad ciudadana, Trabajo infantil, Consumo cultural.*

Periodo de Ejecución : 2005-2008

(5) Construcción del Nuevo IPC-Encuesta de Presupuestos Familiares

Las estadísticas públicas que caracterizan el gasto e ingresos en los hogares del país son una irremplazable fuente de información que contribuye a la optimización en los diseños de políticas públicas, facilita la evaluación de éstas y sirve para diversos análisis de tomadores de decisiones en el ámbito del empresariado y del mundo público. Una de las utilidades más significativas y que justifica suficientemente el proyecto es la utilización de esta encuesta como insumo para la construcción del Índice de Precios al Consumidor (IPC), pero no es el único uso.

¹⁰ Éstas pueden provenir de **economías de escala y de economías de especialización**. En el primer caso, por ejemplo se pueden hacer inversiones informáticas de uso común, por ejemplo tecnologías de asistencia telefónica de las entrevistas o de computadores personales para las mismas, formularios electrónicos; del mismo modo se podrá invertir en la mantención de unidades profesionales y técnicas encargadas de los aspectos de gestión, metodológicos y temáticos. Asimismo, se podrá mejorar la capacidad de procesamiento y difusión de los datos al utilizar tecnologías más modernas (lectores ópticos, data warehouse)

El **IPC** es uno de los indicadores económicos más relevantes del país y su versión actual corresponde a la estructura de gasto de las familias del Gran Santiago del período 1996-1997. De allí que sea necesario realizar la próxima Encuesta de Presupuestos Familiares a más tardar los años 2006-2007.

La idea inicial debiera ser que se inicia un proceso de Encuesta de ingresos y gastos de multiusos (distinta a la actual) de cobertura nacional que se vería la posibilidad de repetirla cada dos o tres años

La acelerada dinámica de cambio en el funcionamiento de la oferta y demanda de productos y servicios de las economías modernas sirven de fundamento para las recomendaciones internacionales que sugieren hacer, incluso, una EPF cada 5 años. Por ejemplo, en el caso de España se levanta trimestralmente una Encuesta Continua de Presupuestos Familiares y en **los países de la OCDE se realiza esta encuesta al menos cada dos años** y con cobertura nacional.

Para ilustrar la **velocidad de los cambios** mencionados se pueden citar los casos de aumento de la posesión de bienes en hogares. Según las cifras entregadas por el Censo de Población del año 2002 el porcentaje de hogares con disposición de teléfonos celulares aumentó desde un 1% en el año 1992 a un 51,1% en el 2002; la posesión de microondas aumentó desde un 4,2% en 1992 a un 30% en el 2002; la de lavadoras programables y de otro tipo aumentó desde un 48,2 % a un 78,8 %. Algo similar ocurre con el significativo incremento del número de pago de peajes en carreteras, el aumento del gasto en servicios, específicamente de salud, educación y recreación.

Todos estos datos sugieren un *acelerado cambio en la composición del consumo* de las familias chilenas en el último tiempo. En términos generales, estas transformaciones en los patrones del gasto se explican por motivos de diversa naturaleza, tales como la disminución del tamaño de los hogares, el cambio en los precios relativos de los productos y servicios y cambios culturales y legales.

Así, junto con la construcción de la nueva canasta de bienes y servicios de consumo y de ponderaciones, se actualizará la muestra de establecimientos donde se realiza la toma de precios semana a semana o mes a mes. Para ello es necesario levantar la **Encuesta de Puntos de Compra** que permita conocer con precisión los hábitos de consumo de la población.

A diferencia de la versión anterior, se propone que la **Nueva Encuesta de Presupuestos Familiares tenga representatividad nacional**, para lo cual levantará muestras en todas las capitales regionales del país y sus conurbaciones respectivas, más otras ciudades seleccionadas. De esta manera se tendrá, por una parte, una mayor precisión respecto de la

medición del fenómeno de gastos e ingresos de las familias chilenas pero al mismo tiempo aumentará la legitimidad del IPC.

Por otra parte, a partir de esta nueva versión de la Encuesta de Presupuestos Familiares se pondrá en práctica una **nueva metodología de Encuestas de Panel** para realizar en forma continua este levantamiento de información.

Durante el 2005 se realizarán o iniciarán todas las actividades de planeamiento en detalle, estudios especiales, pruebas de instrumentos, diseño de aplicaciones informáticas y el **levantamiento se realizará entre el segundo semestre del 2006 y el primero del 2007.**

Periodo de Ejecución : 2005-2008

C. Estadísticas Económicas para Crecer y Competir en un Mundo Globalizado

(6) Censos Económicos

El país no ha realizado una operación conjunta de censos económicos desde 1979. Si bien no todos los países levantan necesariamente censos económicos (en el estricto sentido del término), cuando no lo hacen en general los suplen con grandes encuestas económicas continuas de amplia cobertura de la producción.

Parece ineludible que un país que ha sufrido tan **intensas transformaciones** desde la fecha de los últimos censos investigue su actual estructura productiva en profundidad. En particular debiera reforzarse el conocimiento de los sectores productores de servicios modernos. En áreas como la de las tecnologías de la información, donde el país está realizando grandes esfuerzos, resulta imprescindible que el INE aproveche la experiencia de los países más avanzados para llenar los vacíos que existen hoy.

Como una forma de ilustrar la importancia de este proyecto cabe decir que México y Argentina realizarán sus censos económicos durante el 2004. En México lo hacen cada 5 años y en Argentina cada 10 años. En general, las naciones que realizan censos económicos lo hacen a intervalos quinquenales.

El **objetivo general** de un censo económico es efectuar un recuento lo más exhaustivo que se pueda y consiste en registrar las características de las unidades económicas que componen el sector productivo encuestado e, idealmente, de todos los sectores, para medir la estructura general de la economía. En forma eventual los cuestionarios son diseñados

específicamente para recopilar los datos individuales de cada establecimiento según la actividad de que se trate.

Con el censo económico se podrá realizar un buen diagnóstico con un **amplio espectro de desagregaciones de la economía nacional**. Así, se entregarán insumos para el análisis que informa a las políticas económicas en general y se podrán elaborar, por ejemplo, análisis de competitividad.

Pero uno de los usos más relevantes de los censos es que a partir de éstos se establecen las cifras base de la **contabilidad nacional y regional**, que tendrá como **nuevo año base el 2008**.

Además, los censos económicos son la materia prima imprescindible para constituir los **marcos estadísticos destinados a la selección de muestras** que permiten llevar a cabo investigaciones específicas en beneficio de una gran diversidad de actividades económicas. De este modo el proyecto es interdependiente con el de “Registro Central de Empresas y Establecimientos Actualizado”. Por una parte, un buen directorio de unidades productivas puede hacer más efectivo un censo al permitir tener información previa que permite una mejor planificación y eventualmente puede minimizar la necesidad de hacer un censo en todos los sectores. A la inversa, ocurre también que los programas permanentes de mantención de directorios no logran levantar información que sí logra hacer un censo. Desde un punto de vista estrictamente financiero un buen directorio podría implicar reducir los costos de un censo.

Las principales variables que pueden ser objeto del estudio se refieren a variables de identificación, caracterización de la actividad económica realizada actividades de personal, gastos e ingresos del giro y fuera de él, entre otras.

En relación a la **Organización Institucional** de este proyecto, una de las primeras actividades será constituir una mesa de trabajo con el Banco Central a fin de establecer en detalle la estructuración del programa.

Es parte de un estudio más detallado definir cuántos sectores abarcarán y en qué oportunidades se levantarán. Lo que aparece como más factible es la realización de censos por sectores.

Periodo de Ejecución : 2006-2008

(7) Censo Agropecuario

Del mismo modo que en el caso del Censo Económico, las políticas económicas y en particular las políticas agrarias de Chile requieren conocer la estructura económica del sector agropecuario.

La experiencia internacional en la materia aconseja no postergar la ejecución de los censos agropecuarios más allá de una década desde su anterior realización. Al respecto, vale considerar que en Chile el anterior Censo Agropecuario se llevó a cabo durante 1997.

El **objetivo general** del proyecto es entonces producir información actualizada sobre el sector agropecuario nacional que refleje las innovaciones surgidas en el mismo, las cuantifique y, a su vez, permita el levantamiento de encuestas intercensales. Además, el Censo será la base del marco muestral maestro para la obtención de muestras. Por otra parte, el Censo deberá proporcionar estadísticas de los sectores de la agricultura y ganadería del país que no tienen estadísticas continuas.

En atención a la experiencia acumulada en los censos anteriores y a la magnitud del operativo del Censo Nacional Agropecuario, se hace necesario diseñar un esquema de trabajo que permita disponer de resultados en un breve plazo a fin de que el censo no quede desvirtuado por deficiencias o dilaciones de ejecución. Esto implica dotar al INE de una estructura transitoria de recursos humanos y materiales en calidad, cantidad y oportunidad con el objeto de asegurar el eficaz cumplimiento del fin público asignado.

Los **objetivos específicos** del proyecto son los siguientes:

- a) Encuestar a todas las explotaciones silvoagropecuarias del país con el objeto de actualizar la información sobre su cantidad y sus tamaños, uso del suelo, tenencia de la tierra, cultivos, ganadería, maquinaria agrícola, irrigación, construcciones y personal involucrado.
- b) Conocer la estructura productiva agropecuaria del país para actualizar las Cuentas Nacionales, poner al día directorios, preparar nuevas encuestas y entregar información actual del sector hasta nivel comunal.
- c) Obtener información detallada para todas las categorías de la división político-administrativa del país y para la totalidad de las variables consultadas en el formulario, y entregarla en distintos formatos, especialmente en medios electrónicos, vía Internet y en publicaciones impresas.

Los principales **clientes** de los productos de este proyecto son:

El Ministerio de Agricultura y los Servicios Públicos relacionados con el diseño e implementación de políticas públicas agrícolas (ODEPA, INDAP, entre muchos otros), el Banco Central, organismos gremiales, centros de investigación y el INE (para actualizar marcos muestrales y las Encuestas

Agrícolas), entre otros.

Periodo de Ejecución : 2006-2008

(8) Medición del Sector Informal

Las encuestas de empleo permiten calcular, a partir de algunas definiciones del tipo de trabajo, la magnitud del empleo informal. Sin embargo, no permiten conocer la función de producción del sector, sus relaciones con los mercados y otras características operativas.

Un reducido grupo de países latinoamericanos (Brasil y México), motivados por el **grupo de Delhi (OIT)**, ya levanta encuestas para estudiar el sector. Parece muy útil que el país investigue este sector por las numerosas implicaciones de política involucradas. Se trata de un sector que, teniendo características comunes, muestra a la vez grandes heterogeneidades que debieran orientar los tipos de políticas que requieren.

Se trata de un operativo complejo, pues parte de las unidades del sector son de difícil identificación. Existen técnicas para hacerlo, pero el calendario de ejecución debe estar bien planeado para que la etapa de identificación y la encuesta propiamente tal no estén distantes en el tiempo, dadas las altas tasas de “mortalidad” y “nacimiento” que caracterizan a las unidades productivas sectoriales.

El objetivo general del proyecto es identificar y medir las actividades económicas desarrolladas por las unidades productivas informales y no encontradas por las fuentes estadísticas disponibles. Se trata de conocer sus modalidades de producción, sus vínculos con otros productores, sean proveedores o compradores, su dotación de capital, sus fuentes de financiamiento, el tipo de remuneraciones al trabajo, y otras características que sirvan para evaluar sus posibilidades de sobrevivencia como unidad productiva y las políticas que pudieran dar productividad adecuada a la actividad.

Los **objetivos específicos** son:

- ✓ Dimensionar el peso real de estas actividades en términos de generación de oportunidades de trabajo e ingreso.
- ✓ Identificar sus vínculos con otros productores y con distintos mercados
- ✓ Ampliar la base de información necesaria para el sistema de cuentas nacionales.
- ✓ Complementar los estudios sobre condiciones de trabajo y remuneración, en particular en los casos relacionados con pobreza urbana.

• **Metodología:** Se trata de una encuesta de hogares por muestra, en sectores urbanos. Se busca identificar trabajadores por cuenta propia y empleadores con hasta 5 empleados. La encuesta se realizaría en dos etapas:

- a) La primera sería un **catastro exhaustivo** de domicilios, situados en sectores seleccionados para la muestra en que residen propietarios de unidades productivas.
- b) En una segunda etapa **se levantaría la encuesta** combinando preguntas referidas al individuo y también a la unidad productiva respectiva.

Periodo de Ejecución : 2007-2008

(9) Explotación de Registros Administrativos

Los registros administrativos han sufrido un profundo cambio, por un lado, con la introducción masiva de la computación y, por otro, con la incorporación de impuestos de cobertura universal tales como el IVA. Ello implica un amplio potencial para los organismos estadísticos (que los países latinoamericanos aún no explotan sino en un grado muy menor).

Es posible identificar algunas áreas - especialmente del sector servicio, donde las estadísticas son más débiles - que ocupan hoy profusamente la informática y cuyos registros podrían ser hoy objeto de una explotación más intensiva. Esta actividad podría rebajar la carga de otros operativos macizos ya mencionados, como el de la actualización de los censos económicos.

El **objetivo general** del proyecto es aprovechar oportunidades crecientes de disponibilidad de datos de registros administrativos en la administración pública con el fin de desarrollar nuevos productos estadísticos y mejorar la calidad de los actuales.

En paralelo se instalará un pequeño **equipo especializado de Investigación y Desarrollo** que actuará en coordinación con el Banco Central para levantar diagnósticos enfocados a identificar las mejores oportunidades para la creación de mayor valor estadístico en base a los registros administrativos. Se deberá entonces levantar un informe identificando las necesidades estadísticas, las fuentes administrativas, las posibles mejoras en las actuales fuentes, los modos específicos como debieran implementarse los proyectos, el diseño operativo de los mismos y la implementación de éstos. Asimismo, establecer relaciones de trabajo con los organismos públicos seleccionados.

Periodo de Ejecución : 2005-2008

D. Difusión de Clase Mundial para un más Eficiente y Amplio Uso de los Datos.

(10) Sistema de Difusión de Microdatos (Data WareHouse)

Los institutos oficiales de estadísticas que tienen las mejores prácticas de difusión de datos están implementando proyectos que aumentan la autonomía de sus clientes en el uso de éstos. Esto implica, por ejemplo, ofrecer la posibilidad de acceso en línea (*on-line*) a las bases de datos para aplicar los diversos tipos de procesamientos estadísticos que ofrezca el sistema o para “bajar” los archivos a sus propios computadores. Otra funcionalidad de estos sistemas se refiere a la interoperatibilidad (estadísticamente válida) de estas bases.

La disponibilidad de estos sistemas de difusión maximizaría la explotación de los datos bajando al mismo tiempo los costos marginales de transacción entre productores y usuarios.

Para lo anterior se requiere que este sistema integre las bases de datos del INE y, eventualmente, de otros organismos públicos o privados en un soporte informático único y de fácil acceso para los usuarios vía Internet.

La solución propuesta para satisfacer la necesidad descrita consiste en implementar un **proyecto de dos componentes**:

- a) El primero consiste en la implementación de un sistema DATA WAREHOUSE accesible vía Internet.
- b) El segundo componente se refiere a la normalización de las bases de datos del INE y de otras instituciones que en el futuro se introducirán a este sistema. Esta normalización se realizará de manera paulatina, con un orden de prioridades, según las necesidades de los clientes más importantes del INE y teniendo en consideración un visión temática.

Las principales actividades son:

- ✓ Adquisición de hardware
- ✓ Adquisición de software
- ✓ Normalización de datos e implementación del esquema de almacenamiento integrado y recuperación en línea para las bases de datos de la Encuesta de Empleo, Censos de Población y Vivienda de 1982, 1992, 2002; Encuesta Nacional Industrial Anual y Estadísticas Vitales
- ✓ Estado de régimen

Periodo de ejecución : 2005-2008

III. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

Se constituirá un *Consejo Interinstitucional* que tendrá como misión monitorear anualmente, con ocasión del proceso presupuestario, las prioridades y eficiencia de ejecución del programa. Este Consejo estará compuesto por el Ministro de Economía, quien lo presidirá, el Ministro de Hacienda, el Presidente del Banco Central y el Director del INE. El Consejo se reunirá una vez al año y en ocasiones extraordinarias (si el Ministro de Economía lo considerara necesario). Las reuniones serán ejecutivas, contarán con un informe del INE sobre lo ejecutado y una propuesta para el futuro con énfasis en el programa para el año siguiente, de forma tal que permita tomar decisiones sobre actividades y presupuesto.

Además, se constituirá un *pequeño Comité Asesor* de Expertos que tengan experiencia en ámbitos conceptuales y operativos. Éste deberá apoyar a la Dirección del INE en la identificación de áreas prioritarias, en la implantación de una nueva modalidad de trabajo acorde con el objetivo de elevar cualitativamente el nivel del Instituto y en la preparación de los informes al Consejo Interinstitucional. En particular ayudará a instalar un sistema trimestral de programación y evaluación de actividades estratégicas que garantice su calidad y oportuna ejecución.

IV. CRONOGRAMA

Cuadro 2
Programa de 10 proyectos estratégicos

Proyectos 2005-2008	2005	2006	2007	2008
1.Directorio Nacional de Productores	X	X		
2.Marco Muestral Maestro	X	X		
3.Nueva Encuesta de Empleo	X	X		
4.Sistema Integrado de Encuestas de Hogares	X	X	X	X
5. Nuevo IPC		X	X	X
6.Censos Económicos		X	X	X
7.Censo Agropecuario		X	X	X
8.Encuesta a Sectores Informales			X	X
9.Explotación estadística de los registros administrativos.	X	X	X	X
10.Sistema Nacional de Difusión de Microdatos(Data Warehouse)		X	X	X

ANEXOS

----- ///-----

El INE en el Cuatrienio 2004-2007

Plan de Actividades

Una Propuesta

Pedro Sáinz

Santiago de Chile

3 de marzo de 2004

----- ///-----

PROLOGO

Este informe, solicitado por el Director del INE, se inscribe en su esfuerzo por contar con evaluaciones y propuestas externas acerca del funcionamiento actual y modernización de la Institución.

En este caso se trata de identificar un conjunto de actividades claves para el quehacer estadístico de un país que ha crecido y se ha transformado intensamente y que persigue ser miembro de la OECD, y en las que Chile muestra vacíos o deficiencias. La lista de actividades viene acompañada de una propuesta operativa para incorporarlas en un plazo de 4 años.

Durante la preparación del trabajo se consultó al Ministro de Economía, al Presidente del Banco Central, al Director del INE, y a altos funcionarios de los Ministerios de Economía y Finanzas, del INE y del Banco Central.

RESUMEN EJECUTIVO

El INE es una institución con raíces históricas y una tradición estadística que es imprescindible mantener. Entre las muchas actividades claves para cualquier INE, el de Chile calcula un IPC mensual, estima la tasa de desempleo al nivel nacional y obtiene datos sobre actividades económicas y sociales que constituyen insumos importantes para la toma de decisiones por entidades del gobierno central. Sin embargo, para un país que aspira a ser parte de la OCDE y que ha firmado importantes acuerdos económicos con países desarrollados, la cobertura de sus actividades muestra vacíos inaceptables, y existen amplias posibilidades de mejoría tanto en el control técnico de sus productos como en su capacidad analítica.

Así, el dilema actual para las autoridades del país es mantener un INE aceptable para un país medio del mundo en desarrollo o proponerse en plazos breves un salto cualitativo que lo coloque en un nivel acorde con sus transformaciones económicas y sociales y sus aspiraciones de progreso. Se requiere asignar recursos para superar el actual gasto de 70 centavos de dólar por habitante y cerrar en algo la brecha con los países de la OCDE. Téngase presente que un país de ingreso bajo de la OCDE como Portugal gasta algo más de 4 Euros por habitante al año. Aquí se propone duplicar el gasto por habitante en 4 años, incremento que aunque modesto, bien administrado podría poner en marcha el programa planteado. Este informe enfatiza que, sin una decisión gubernamental de esta naturaleza, parece poco probable que el INE cambie gradualmente hasta constituirse en una institución conforme con la transformación del país.

El informe es una actualización en lo referente a actividades que el país debe incorporar de otro más extenso preparado en el año 2001¹¹. Propone que al cabo de 4 años el país cuente con un INE que esté generando productos estadísticos que cambien cualitativamente la dotación de información con que se cuenta, de forma que los agentes productivos, el gobierno, y los chilenos conozcan con un grado apreciable de certeza como es su nueva estructura económica, social y demográfica, sustento por de más imprescindible para la fijación de prioridades y el diseño, implementación y evaluación de las políticas.

¹¹ Véase *Nuevas funciones e institucionalidad para el Instituto Nacional de Estadística (INE)*, Jacob Ryten y Pedro Sáinz, Santiago, 5 de mayo, 2001

Se contaría con un registro central de productores actualizado y de amplia cobertura de las unidades de producción; un marco muestral maestro capaz de dar adecuado sustento y representatividad a un nuevo sistema integrado de encuestas de hogares que la política social exige; un conocimiento renovado de la estructura de consumo nacional; una adecuada comprensión de los efectos de las grandes transformaciones sobre la estructura económica y los vínculos internos y externos de los sectores productivos; y una idea más precisa de la forma como producen y se relacionan con los mercados los distintos grupos que conforman el sector informal de la economía. Se reforzaría sustancialmente la capacidad de difusión como complemento indispensable de los nuevos productos para garantizar el acceso a ellos y su uso. Resulta sorprendente que un país como Chile muestre hoy ausencias o graves deficiencias en estas áreas y de que exista poca conciencia de ello, en claro contraste con los progresos en tantas otras áreas.

El informe propone además un mecanismo para transitar desde la situación actual al nuevo estado de funcionamiento. En lo esencial, consiste en un programa de incorporación gradual de productos y recursos, con una cultura de trabajo acorde con la de los países de la OCDE, una dotación de recursos más calificados y un sistema de apoyo externo que permita una evaluación externa e interna que dé sustento a la asignación de los nuevos recursos.

I. ACTUALIZACIÓN DEL DIAGNÓSTICO

El diagnóstico contenido en el Informe del año 2001 antes citado mantiene su vigencia en cuanto a que no se ha puesto aún en marcha por parte del Gobierno Central un Programa de Acción para transformar al INE en un organismo propio de un país que ha realizado grandes transformaciones, que ha firmado acuerdos económicos con los países desarrollados y aspira a ser parte de la OCDE.

La situación ha mejorado en lo referente a la relación con el Banco Central. Se han dado pasos importantes para poner en marcha un nuevo tipo de relaciones mejor programadas y donde la calidad y oportunidad de los productos está mejor especificada. Se están instalando a la vez mecanismos de evaluación con algún grado de autonomía y se han condicionado pagos a entrega satisfactoria de productos.

En términos de productos, se han mejorado algunos de los tradicionales y están en estudio algunos nuevos, la mayoría asociados a las relaciones con el Banco Central, y, en particular, al cambio de año base de las cuentas nacionales al 2003. A la vez, al interior del INE se mantiene vivo un debate en torno a su modernización, y la Dirección está trabajando con las distintas direcciones en propuestas para el mejoramiento y actualización de sus productos. No obstante, en términos de grandes operativos estadísticos que cambiarían de categoría estadística al país, la situación sigue siendo deficitaria y constituye aún un desafío pendiente, pues sin un programa cualitativamente diferente y con la actual dotación de recursos, el margen de acción de las autoridades del INE es muy limitado.

En consecuencia, este informe se concentrará en una propuesta para poner en marcha una transformación cualitativa del INE, en términos de productos y de su ejecución, con otra cultura de trabajo, con los auspicios de las autoridades nacionales y en particular del Ministerio de Economía del que depende y del ministerio de Hacienda.

Cubre un período de 4 años, enumera los productos centrales faltantes por ausencia o insuficiencia manifiesta de contenido, un calendario de ejecución, y un mecanismo de operación y evaluación interno y externo para las nuevas actividades. Se presentaran también algunos elementos para la estimación de órdenes de magnitud de los costos.

La imagen que el informe quiere transmitir es la de un INE que al cabo de 4 años esté generando productos estadísticos que cambien cualitativamente la dotación de información con que cuenta el país, de forma que los agentes productivos, el gobierno, y los chilenos dispongan de los antecedentes que se requieren para identificar la situación económica y social del país y para la fijación de prioridades y el diseño, implementación y evaluación de las políticas.

Se dispondría de un conocimiento actualizado de la estructura de consumo nacional, estadísticas básicas de los sectores productivos que superen la desactualización, problemas técnicos y la falta de una adecuada cobertura especialmente de los servicios modernos de las hoy disponibles, cifras del sector informal que permitan conocer su función de producción y discriminar entre los grupos heterogéneos que lo componen, y un sistema integrado de encuestas de hogares que la política social exige. La calidad de estos productos exige poseer un registro central de productores y un marco muestral maestro que incorporen las posibilidades que ofrecen las metodologías y técnicas operativas disponibles en la actualidad.

La cobertura espacial de estas actividades daría una adecuada representatividad a indicadores claves en temas tales como precios y empleo, importantes en la definición de políticas nacionales que requieren diferenciaciones regionales. Se complementarían con una política de difusión que sacará adecuado provecho del potencial estadístico del INE

Resulta sorprendente que un país como Chile no conozca el grado de cobertura, oportunidad y certeza que poseen los países de menores ingresos de la OCDE, quiénes son sus productores, cómo producen, su competitividad, cómo se relacionan con los distintos mercados internos y externos, y una visión más profunda de los hogares, de su estructura de consumo, de las grandes deficiencias y de una localización más precisa de los más necesitados y de sus perfiles socioeconómicos.

También sorprende que en los círculos más ilustrados y de mayor poder de decisión solo pocos tengan clara conciencia de ello, en claro contraste con los progresos en tantas otras áreas. A este respecto, es ilustrativa la actitud de la Unión Europea, donde los países miembros están obligados a contar con una producción estadística cuya calidad y oportunidad están en estricta

conformidad con el nivel y aspiraciones de desarrollo del grupo de países y sometida a escrutinio por un organismo supranacional.

El Informe del año 2001 contiene recomendaciones sobre la organización institucional del INE, que mantienen su vigencia. Más allá de la forma concreta que se adopte, la Dirección del INE se beneficiaría si contara con un pequeño grupo de alto nivel técnico y experiencia gerencial que la asesorara en la definición de las líneas estratégicas de transformación institucional y en establecer mejores contactos con los usuarios y formas más eficientes de difusión de sus productos.

En este informe no se entrará en detalle en estos aspectos. No obstante, se prestará atención a formas institucionales asociadas a la ejecución de los productos seleccionados como sustento de la transformación cualitativa de la institución.

II. PRODUCTOS ESTADÍSTICOS BÁSICOS. BRECHA POR CERRAR

Un examen de los productos estadísticos de los países de la OCDE permite identificar un conjunto de aquellos que son centrales para tener una imagen más precisa del país y que a la vez sirvan de base a la formulación de políticas. Se excluyen otros más recientes y sofisticados, que se consideran propios de una segunda etapa. Un listado preliminar que, a partir de las prioridades y recursos que se asignen facilite la elección, es el siguiente:

1. Directorio Central de Productores

El INE es deficitario en infraestructura estadística y por lo tanto el producto que más falta hace – el directorio central de productores – es en realidad un insumo imprescindible para la elaboración de los productos faltantes tales como por ejemplo las estadísticas sobre servicios modernos.

Se requiere por tanto de un Directorio Central que tenga la mayor cobertura posible de unidades productivas. Este listado debidamente construido permite conocer la demografía de las unidades productivas, fundamental en una época de transformaciones, fusiones, y de rápido surgimiento y desaparición de pequeñas y micro unidades.

Constituye a la vez un insumo imprescindible para los ejecutores de las políticas que necesitan conocer el universo de unidades que son el objetivo de ellas. Es imprescindible para asegurarse que se mide el total de la producción del sector registrado y no una fracción que aunque importante no corresponde a la totalidad

Debiera facilitar enormemente la tarea y mejorar la calidad de los productos del resto de las instituciones públicas y privadas que realizan operativos estadísticos.

Solo un organismo como el INE, con normas legales y experiencia en el área, puede manejar adecuadamente el secreto estadístico y tener acceso a fuentes claves, como es el caso de Impuestos Internos. El acceso a los antecedentes de Impuestos Internos, cuidando con esmero el secreto estadístico, es habitual en los países desarrollados. Junto con constituir un insumo esencial para el Directorio de productores,

pueden dar origen a productos derivados, como por ejemplo, los archivos del IVA pueden originar estadísticas de ventas más allá de su utilidad para el seguimiento de las unidades productivas.

De este modo, el país puede conocer sus agentes productivos y mantener al día la demografía de su Directorio. La actualización oportuna del registro es además básica para hacer ganar en oportunidad a las estadísticas. El INE ha realizado progresos en estas áreas, pero distan de ser suficientes para las demandas del país. Téngase presente que los países de mayor desarrollo estadístico tienen asignados a esta actividad una proporción muy elevada de la totalidad de profesionales y técnicos dedicados a las estadísticas económicas (en algunos casos el número de profesionales supera largamente los 100). Debe también tenerse presente que el buen funcionamiento del Directorio podría permitir la eliminación o sustancial reducción de los costos de otros organismos que hoy mantienen directorios propios.

2. Marco Muestral Maestro.

El marco muestral maestro juega en el plano de la selección de muestras para encuestas de hogares un papel similar al de un directorio central para los productores.

El hecho de que se haya levantado con éxito el Censo de Población y Vivienda del año 2002 brinda una excelente oportunidad para construir un nuevo marco muestral maestro y mantenerlo actualizado desde ahora en adelante.

Esta actividad está íntimamente relacionada con el esfuerzo de mediano plazo que el INE deberá realizar para actualizar sus estadísticas demográficas, de forma que le permita captar los efectos de los movimientos migratorios y realizar una actualización de las cifras poblacionales en algún momento intermedio entre censos de población.

La envergadura de la tarea, la utilización de medios modernos para su construcción y mantenimiento, le debieran dar a este marco muestral una calidad que lo distinguiera claramente de los previos y que situara a este respecto al INE más cerca de los países de la OCDE. Resulta

imprescindible para dar adecuado sustento a un sistema integrado de encuesta de hogares.

3. Sistema Integrado de Encuestas de Hogares

En Chile, como en otros países en desarrollo, existe la tendencia a utilizar su encuesta de empleo como base de una encuesta de propósitos múltiples. Esta se recarga con una gran cantidad de módulos y tiende a perder eficacia en la medida que los cuestionarios largos tienden a sobrepasar el tiempo máximo que puede durar la atención de un encuestado promedio.

Además en Chile ha surgido la encuesta Casen, que es levantada por la Universidad de Chile para estudiar las situaciones de pobreza. Además se levantan otro conjunto de encuestas de hogares para el diagnóstico y las políticas sociales.

Una mirada de conjunto, destinada a racionalizar el uso de recursos y la adopción de criterios comunes para un conjunto de encuestas que permita su posterior utilización conjunta en las áreas de diagnóstico y política, son necesidades que solo se satisfacen muy parcialmente en la actualidad gracias a los esfuerzos de los encargados de la Encuesta Nacional de Empleo.

La cobertura nacional que se requiere para muchas políticas sociales muestra la necesidad que esta actividad se sustente en un adecuado marco muestral.

4. Encuesta Nacional de Presupuestos Familiares

Chile levanta cada diez años una encuesta de presupuestos familiares para el Gran Santiago. Esto constituye una deficiencia en términos de cobertura y periodicidad. De hecho, los países de la OCDE levantan esta encuesta al menos cada dos años y con cobertura nacional.

De este modo, en Chile, un producto principal de la encuesta, el IPC, se construye con una cobertura insuficiente y no puede actualizar su estructura en armonía con la velocidad con que cambian los componentes y sus valores relativos.

Además, la Estructura del Consumo de Cuentas Nacionales tiene un sustento también insuficiente, como asimismo numerosos estudios de estructura económica y social. Por ejemplo, estudios sobre pobreza se construyen sin la base y actualización requeridas.

5. Encuestas o Censos Económicos

El país no ha realizado una operación conjunta de censos económicos desde 1979. Si bien hoy los países no levantan necesariamente censos económicos, cuando no lo hacen los suplen con encuestas económicas de amplia cobertura de la producción.

Parece imprescindible que un país que ha sufrido tan intensas transformaciones desde la fecha de los últimos censos investigue su actual estructura productiva en profundidad. En particular, debiera reforzarse el conocimiento de los sectores productores de servicios modernos. En áreas como la de las tecnologías de la información, donde el país está realizando esfuerzos, resulta imprescindible que el INE aproveche la experiencia de los países más avanzados para llenar los vacíos que existen hoy.

Las actuales relaciones de trabajo entre el Banco Central y el INE han permitido dar inicio a la recopilación de estadísticas de corto plazo. Se trata de un área donde el país muestra notorios vacíos. De hecho las cuentas nacionales no tienen unas cuentas trimestrales del lado del gasto capaces de someter a prueba las estadísticas de producción. Los Ministerios de Economía y Hacienda, entre otros agentes, se beneficiarían enormemente de este desarrollo. Se trata de un área donde el esfuerzo conjunto del INE y el Banco Central es el medio más adecuado de llevarlo adelante.

Una revisión de la calidad y utilización de encuestas de gran tamaño, como la ENIA y la encuesta de Comercio y Servicios para el nuevo año base de las Cuentas Nacionales, podría constituir un inicio de las tareas.

La planeación con un calendario para los distintos operativos acorde con las demandas de los principales usuarios y con las capacidades del INE y la imposición de un cambio en la calidad cuando corresponda debieran ser requisitos del ejercicio. A la vez, algunos de los grandes

operativos nacionales debieran contemplar una trayectoria que permita conocer resultados parciales para coberturas prioritarias sin esperar el final del operativo.

6. Encuesta del Sector Informal

Las encuestas de empleo permiten calcular, a partir de algunas definiciones del tipo de empleo, la magnitud del empleo informal. No obstante, no permiten conocer la función de producción del sector, sus relaciones con los mercados, y otras características operativas.

Un reducido grupo de países latinoamericanos ya levanta encuestas para estudiar el sector. Parece muy útil que el país investigue este sector por las numerosas implicaciones de política que están involucradas. Se trata de un sector que, teniendo características comunes, muestra a la vez grandes heterogeneidades que afectan a los tipos de políticas a que son susceptibles.

Se trata de un operativo complejo, pues parte de las unidades del sector son de difícil identificación. Existen técnicas para hacerlo, pero el calendario de ejecución debe estar bien planeado para que la etapa de identificación y la encuesta propiamente tal no estén distantes en el tiempo, dadas las altas tasas de mortandad y nacimiento que caracterizan a las unidades productivas del sector.

7. Uso de Registros Administrativos

Los registros administrativos han sufrido un profundo cambio por un lado con la introducción masiva de la computación y por otro con la introducción de impuestos de cobertura universal tales como el IVA. Ello implica un amplio potencial para los organismos estadísticos, que los países latinoamericanos aún no explotan sino en un grado muy menor.

Es posible identificar algunas áreas - especialmente del sector servicio, donde las estadísticas son más débiles - que ocupan hoy ampliamente la computación y cuyos registros podrían ser hoy objeto de una explotación más intensa. Esta actividad podría rebajar la carga de otros operativos macizos ya mencionados, como el de la actualización de los censos económicos.

Existe otro conjunto de posibilidades de mejorar los productos actuales que este informe no examina, por considerar que el INE actual las está llevando a cabo con sus actuales recursos.

Hay, sin embargo una actividad complementaria de las anotadas que es el sustancial mejoramiento del sistema de difusión del INE. Es cierto que se notan progresos en este campo en los últimos dos años, como lo muestra lo logrado con el Censo de Población y Vivienda del año 2002. No obstante, queda mucho por hacer para dar acceso computacional adecuado a muchas encuestas actuales que se utilizan poco por no estar disponibles en los formatos adecuados y para garantizar el uso de los frutos de las nuevas actividades que aquí se proponen.

Es un hecho conocido que el acceso computacional adecuado de los usuarios de la información se ha transformado en una herramienta fundamental en la calidad y pertinencia de la información. Los institutos de estadística más avanzados otorgan a esta interacción con los usuarios un papel importante en la captación de las demandas y en el uso eficiente de los recursos. Además el uso conjunto de la información de distintos operativos estadísticos obliga al productor a reflexionar sobre su compatibilidad. Por todos estos motivos un sistema de almacenamiento de la información con parámetros homogéneos al servicio de una difusión eficiente es un complemento necesario de las actividades propuestas.

A este respecto, y no obstante el poco ejercicio interactivo actual, se han identificado demandas insatisfechas, como, por ejemplo, la de poseer un acceso fácil en la página Web información consistente para usuarios que requieran miradas agregadas de la situación del país en distintos aspectos, cubriendo una multiplicidad de usos.

No cabe tampoco duda de que sectores importantes asociados a la toma de decisiones públicas y privadas hacen aún un uso muy parcial de la información del INE. La creación de una potente capacidad de análisis en el INE reforzaría notablemente su capacidad de difusión. Por ello, al tratarse el tema de la capacidad operativa, se otorgará especial importancia al tema de la capacidad analítica.

III. LA TRANSFORMACIÓN TÉCNICA Y OPERATIVA DEL INE

La incorporación de las actividades enumeradas en el apartado anterior exige un marco analítico que les dé consistencia entre ellas y con el resto de la producción del INE. Existe consenso internacional en que dicho marco viene dado por el conjunto de las recomendaciones aprobadas por la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas y, en particular, por el Sistema de Cuentas Nacionales.

Existe también acuerdo en que situar las Cuentas Nacionales en las Oficinas Nacionales de Estadísticas constituye una solución deseable a largo plazo. No obstante, en muchos países latinoamericanos ellas se encuentran ubicadas en los Bancos Centrales por motivos muy respetables. De allí que en el caso de Chile debe aceptarse como punto de partida esta realidad.

Lo que no se puede obviar es que las cuentas nacionales requieren de un INE fortalecido para mejorar sustantivamente las Cuentas Nacionales, y que las autoridades del Banco Central no pretenden tener un INE propio en su interior. La colaboración entre ambas instituciones para mejorar las relaciones de trabajo de los años 2002 y 2003 da cuenta de la voluntad de cooperar con visión nacional.

Las actividades propuestas para el INE, además de servir a las autoridades públicas en el área de las políticas y al país en general para mejorar sus diagnósticos y decisiones, son vitales para la mejoría de las cuentas nacionales. De lograrse estos propósitos, al cabo de 4 años las autoridades podrán reevaluar la mejor ubicación institucional para el sistema de cuentas nacionales.

La aplicación de los criterios y normas internacionales requiere conocerlos bien, pero esta condición dista de ser suficiente. Sin una sólida capacidad analítica, que en el área de cuentas nacionales está insuficientemente desarrollada en Chile, la calidad de los productos no estará garantizada. Por este motivo en el planeamiento de cada actividad la conformación de esa capacidad será un requisito ineludible. Los técnicos del Banco Central deberán jugar un papel en este objetivo, como los de otros organismos e instituciones usuarios actuales y potenciales de los nuevos productos. El

aporte de técnicos de otros países debiera ser también un insumo a considerar.

Es también imprescindible incorporar las mejores técnicas operativas de los países más avanzados estadísticamente, adaptándolas a las posibilidades del país. En este sentido, se propone que cada una de las nuevas actividades se lleve adelante con una cultura de trabajo eficiente, que sería la semilla de la transformación técnica del INE, y el origen de una nueva dotación de recursos humanos.

Las actividades propuestas exigen pensar desde un inicio en su incorporación a la estructura organizacional del INE para que paulatinamente se vaya conformando una nueva institución. Afortunadamente algunas de ellas existen en un estado muy incipiente y puede, y es conveniente, iniciar el cambio con ellas.

Por ello, una tarea institucional que debe ponerse en marcha en el primer año es ir situando cada una de las actividades bajo la dirección respectiva. En un comienzo, algunas de ellas pueden depender directamente de los Subdirectores en materias sustantivas.

IV. TRAYECTORIA

Este informe propone que las autoridades de los Ministerios de Economía y Hacienda tomen la decisión de dotar al país en un plazo de cuatro años de un INE acorde con las necesidades del país.

Para ello se requerirá, en órdenes de magnitud, duplicar el presupuesto de la institución y transformar su dotación de recursos humanos de forma de darle un perfil profesional más parecido al de un organismo de los países medios de la OCDE y acorde con la actual disponibilidad de recursos humanos del país. En el informe del año 2001 se verificaba que los gastos *per capita* en funcionarios de un conjunto de superintendencias, instituciones especializadas, e institutos técnicos, superaban largamente a los del INE. A la vez, la dotación de profesionales y técnicos del INE era superada largamente por la de técnicos administrativos y auxiliares.

A este respecto, parece útil mencionar que un país como Portugal gasta en su oficina de estadística algo más de 4 EUROS por habitante, en tanto que Chile en un año con actividades del Censo de Población y Vivienda gastó alrededor de 70 centavos de dólar por habitante, y que Canadá supera los 10 dólares por habitante. Aquí se propone duplicar en 4 años el gasto por habitante.

Las actividades propuestas suponen gastos que pueden llegar a ser cuantiosos si se pretendiera llevarlas a cabo en condiciones similares a las de los países desarrollados. Aún dentro de las restricciones actuales el costo de muchas de ellas se sitúa en el orden de los 2.5 millones de dólares. Por ello en la duplicación de los recursos actuales está implícito un gran esfuerzo del INE por reasignar recursos y hacer un uso muy eficiente de ellos. A la vez al dimensionarse los operativos se deberá ser muy selectivo en términos de objetivos prioritarios y abandonar todo intento de coberturas demasiado amplia de objetivos.

En el informe del año 2001 antes citado se plantean en detalle propuestas para el cambio institucional que mantienen su vigencia y que no se comentarán aquí. No obstante, parece un error postergar tareas y productos que el país requiere con urgencia a la espera de los cambios legales. Su consideración fue además lo que se tuvo presente al definir los términos de referencia de este informe.

Para garantizar el buen uso de los recursos la trayectoria debe contemplar mecanismos de evaluación internos y externos que permitan una incorporación gradual de los recursos contra metas de cumplimiento previamente establecidas.

Los mecanismos iniciales deben idearse pensando en su paulatina transformación en la estructura estable del INE, y no en soluciones fuera del presupuesto regular y formas de emergencia de funcionamiento institucional del INE.

Para reforzar el carácter cualitativamente diferente de este programa, se crearía tan pronto como fuera posible un pequeño grupo técnico compuesto por tres personas que asesorará al Director en el contenido y puesta en marcha de los nuevos productos. A la vez será el encargado de hacer una evaluación externa trimestral de los resultados, Ayudará también a la preparación de una o dos reuniones anuales extremadamente ejecutivas donde los Ministros de Economía y Hacienda y el presidente del Banco Central, en un período que no debiera sobrepasar una hora y media, pudieran adoptar decisiones sobre prioridades y recursos.

Este Grupo tendría una actividad a tiempo parcial y sus miembros ocuparían, de acuerdo a una distribución flexible de tareas entre uno y tres meses de su tiempo en el primer año. Debiera ser el germen de un Consejo Técnico Nacional de Estadística como el propuesto en el Informe del año 2001.

Este Grupo, en consulta con los Ministerios de Economía y Hacienda y el Banco Central, propondría una lista definitiva de los nuevos productos, un calendario de ejecución y una lista de resultados por evaluar trimestralmente.

También, en estrecho contacto con el Director, propondrá una estructura de personal para los primeros productos seleccionados. En la medida de lo posible, se debiera utilizar el sistema de los concursos públicos para llenar los nuevos cargos.

La utilización de la experiencia de los países más avanzados estadísticamente y de organismos internacionales deberá contemplarse como un mecanismo para captar progreso técnico y someter a estándares internacionales la producción del INE. La opinión de los usuarios jugará también un papel importante en la toma de decisiones.

Las actividades del programa serán, en su gran mayoría, propias de la infraestructura estadística básica de un país desarrollado. Al mismo tiempo, pueden dar origen a productos adicionales más adecuados a las expectativas de usuarios distintos a los de las Cuentas Nacionales.

A la vez, los nuevos productos podrían facilitar el mejoramiento sustancial de la producción actual del INE, como podría ser por ejemplo el efecto del Directorio de Productores y el Marco Muestral Maestro sobre las encuestas de los sectores productivos y sociales.

El Director del INE, con la ayuda de los Ministerios de Economía y Hacienda, prepararía una propuesta para dar sustento presupuestario y operativo al programa de trabajo.

A modo de ejemplo, se agrega a continuación un prototipo de calendario de actividades de carácter cuatrienal y trimestral para el primer año.

V. CALENDARIOS ANUALES Y CUATRIENALES ILUSTRATIVOS

1. Actividades Trimestrales 2004

Antes del 1 de junio se crearía el Grupo Asesor, que, con base en las propuestas de este informe, se abocaría como primera tarea a preparar un documento sobre la lista de productos prioritarios y un calendario de ejecución. Para ello se consultaría a las autoridades y a un grupo seleccionado de usuarios.

Se organizarán Reuniones Trimestrales destinadas a tomar decisiones sobre la puesta en marcha de las nuevas actividades. El Director del INE invitará a las autoridades de los Ministerios de Economía y Hacienda, y del Banco Central que le parezcan puedan aportar a la toma de decisiones. También podría invitar a técnicos de otros organismos públicos y privados. En las decisiones sólo participarán el Director del INE y quienes designen los Ministros de Economía y Hacienda.

Se realizará además una reunión extraordinaria a comienzos de junio. Allí se pondría en marcha las nuevas actividades y a ella solo asistirían los Ministros de Economía y Hacienda, junto al Director del INE, el Presidente del Banco Central y los miembros del Grupo Asesor. Los Ministros y el Director tomarían las decisiones correspondientes.

De este último tipo de reuniones en que se analizará con una perspectiva temporal más amplia la marcha del programa se organizarán dos por año con representantes de nivel inmediatamente inferior al Ministerial que se designaran en la reunión inicial. Cuando el Director lo estime necesario y con el acuerdo del Ministro de Economía podrá citar a una Reunión extraordinaria de nivel ministerial.

Se presenta a continuación un ejemplo ilustrativo de cómo se operaría anualmente. Las actividades seleccionadas y su calendario serán objeto de decisiones de las autoridades nacionales.

Cuadro 1

Propuesta de un calendario con fechas posibles para las deliberaciones y trabajos del Comité Directivo y del Grupo Asesor en el año **2004**

Actividades Trimestres	I Primera semana de junio	II Primera semana de septiembre	III Primera semana de diciembre	IV Segunda semana de enero
Informes que deben estar disponibles 15 días antes de la Reunión	Del Grupo Asesor sobre productos prioritarios y calendario cuatrienal.	Propuesta para el funcionamiento del Grupo Asesor. Sobre el estado de los directorios (por INE y por el Banco Central), y del marco muestral maestro (por el INE)	Plan y presupuesto detallado para el Directorio de productores y el Marco muestral maestro (INE) Sobre la posibilidad de una encuesta de presupuestos familiares con ámbito nacional (INE)	Plan y presupuesto detallado para la ejecución de la encuesta de presupuestos familiares (INE) Sobre los productos que generaría el directorio de productores en el corto plazo (INE). Sobre un sistema integrado de encuestas de hogares. Propuesta de inserción de productos en la estructura del INE

Actividades Trimestres	I Primera semana de junio	II Primera semana de septiembre	III Primera semana de diciembre	IV Segunda semana de enero
Actividades previstas entre reuniones	Diagnóstico sobre el Directorio de Productores y el marco muestral maestro Propuesta para la estructura del INE para fin del año	Plan y presupuesto detallado para el Directorio de productores y el Marco muestral maestro Diagnostico de la encuesta de presupuesto s familiares	Plan y presupuesto detallado para una encuesta de presupuesto familiares. Diagnóstico sobre encuesta o censo de dos sectores productivos	Plan y presupuesto para las nuevas encuestas de dos sectores productivos. Plan y presupuesto para dos encuestas de hogares.
Revisión de lo ejecutado y toma de decisiones		Examen y aprobación de una norma para el funcionamiento del Grupo Asesor.	Examen y aprobación de los planes para la creación del Directorio de productores y de un marco muestral maestro	Examen y aprobación de los planes para una nueva encuesta de presupuestos familiares

El cuadro ilustrativo tiene implícito un mecanismo de trabajo donde las reuniones siempre están precedidas de la distribución de informes escritos. Estos persiguen dar contenido sustantivo a un debate inicial sobre el tema o

permitir tomar decisiones de llevar adelante una decisión que supone recursos presupuestarios con un calendario de ejecución.

El grupo asesor debe encargarse de dar orientaciones sobre el contenido, al menos en una primera etapa. Esto se refiere, por ejemplo, a la consideración de aspectos sustantivos claves de la actividad en estudio, tales como la revisión de la experiencia de algún país que se destaque en la actividad, la consulta a usuarios calificados, las consideraciones de costos y recursos presupuestarios y una descripción de los productos evaluables con su calendario de entrega.

2. Programa cuatrienal 2004-2007

También, a modo de ejemplo, se presenta un cuadro con una distribución de las actividades en un plazo de cuatro años. Naturalmente el calendario debiera ser objeto de un estudio detallado para incorporar las prioridades nacionales. Se pretende mostrar la necesidad de pensar la transformación del INE en un plazo prefijado, y de especificar cuándo se contará con los productos. La lista de productos, especialmente de los derivados, debiera ampliarse para mostrar la intención de incorporar los intereses de los distintos usuarios.

Cuadro 2

Resultados y productos de un proyecto cuatrienal con el objetivo de modernizar y ampliar el programa del INE

Años	2004	2005	2006	2007
Actividad	Planificación del programa	Diseño y creación de un directorio de productores y de un marco muestral maestro Encuesta de presupuestos familiares	Encuestas económicas modernizadas; Encuesta del sector informal. Uso más intenso de estadísticas administrativas	Continuación de las encuestas sectoriales. Sistema integrado de encuesta de hogares. Reconsideración de la situación del INE; examen de las cuentas nacionales ¹²
Estadísticas básicas		Directorio central en elaboración Marco muestral maestro	ENIA, comercio, transporte, agropecuaria oportunas; Estadísticas de servicios modernos Estadísticas elaboradas a partir del directorio ¹³	Estadísticas nacionales sobre la estructura de consumo de los hogares Estadísticas sociales integradas Estadísticas del sector informal

¹² Para ser tratado en el último semestre del año.

¹³ Es posible que, si el grado de avance de las actividades lo permite, se examinen algunas encuestas sectoriales antes del tercer año

Años	2004	2005	2006	2007
Productos derivados	Plan de acción para los próximos cuatro años; mecanismos Instituciones y trayectoria	Demografía de las PYMES. Datos sectoriales	Datos sectoriales Datos sociales integrados	Ponderación para un IPC nacional

ANEXO

Personas Entrevistadas

Ministerio de Economía

Sr. Jorge Rodríguez Grossi, Ministro.

Instituto Nacional de Estadísticas

Sr. Máximo Aguilera, Director

Sr. Pedro Menéndez, Subdirector Técnico

Ministerio de Hacienda

Sr. Mario Marcel, Director del Presupuesto

Sr. Luis Eduardo Escobar, Coordinador de Organismos Internacionales

Sra. Bernardita Piedrabuena, Asesora Macroeconómica

Banco Central

Sr. Vittorio Corbo, Presidente

Sr. Rodrigo Valdés, Gerente, División Estudios

Sr. Francisco Ruíz, Jefe, Departamento de Cuentas Nacionales

REPUBLICA DE CHILE

Nuevas funciones e institucionalidad para el Instituto Nacional de Estadística(INE)

Opiniones y Recomendaciones

Jacob Ryten

Pedro Sáinz

Este informe público e independiente fue solicitado por el Director del Instituto Nacional de Estadísticas de Chile como parte de su proceso de modernización institucional.

*5 de mayo de 2001
Santiago de Chile*

I. Antecedentes

1. A quien se debe el informe y que carácter tiene

La necesidad de enfrentar una paradoja orientó la redacción de este informe. El éxito de credibilidad y un cierto prestigio técnico logrado en los medios políticos y técnicos con el IPC y, en menor medida, con las cifras de empleo, creó en muchos una satisfacción conservadora en torno al Instituto Nacional de Estadísticas (INE). Hoy día este éxito conspira contra el progreso del INE, al quitar visibilidad a su falta de equilibrio con la transformación y el crecimiento del país y a su lenta incorporación a los esfuerzos de modernización del Estado que persigue el Gobierno. En este contexto dos supuestos inspiraron la redacción de este informe. El primero es la necesidad de lograr ese equilibrio al menos en el mediano plazo. El segundo es que al Gobierno le interesa tomar las medidas que sean imprescindibles para ajustar la capacidad del INE a lo que se prevé como necesidad también en el mediano plazo. Estos supuestos se adoptaron como fruto de nuestras reflexiones luego de escuchar a numerosas personalidades, pues ningún mandatario nos entregó como parte de nuestros términos de referencia una confirmación de ambos supuestos y en particular del segundo.

Nuestro interlocutor inicial fue exclusivamente el Director del INE y es a su iniciativa que se debe este informe. A pesar de que el informe y las actividades que su redacción exigió fueran solicitados por el Director del INE, él no concibió el informe como el resultado de una asesoría reservada exclusivamente para el INE, sino como un elemento de juicio para todos aquellos que deben participar en un ejercicio de modernización del Instituto. El informe cuyo carácter es público es un reflejo de las opiniones de dos observadores independientes, uno de ellos no nacional. El texto íntegro del informe estará disponible en www.ine.cl.

El informe contiene una serie de recomendaciones; algunas de aplicación en el muy corto plazo porque no exigen ni cambios presupuestarios ni cambios legales, mientras que otras son de carácter menos inmediato, pues demandan cambios legales y o presupuestarios. No fue discutido con el Director de antemano, aunque por cortesía se le dio a conocer el texto algunos días antes de que se volviera público. El hecho de acceder al texto con días de anticipación habilita al Director para comentar oportunamente sobre el contenido del informe, ya sea sobre la exactitud de algunas de las afirmaciones de hechos o derechamente sobre tales afirmaciones. Cabe a la vez destacar que las opiniones y recomendaciones son de la exclusiva responsabilidad de los dos autores.

2. Modus operandi

El informe no es exclusivamente el producto de la imaginación, experiencia adquirida en otras circunstancias, y conocimientos directos de la situación chilena que se puedan atribuir a los autores. Más que eso, es un producto de muchas horas pasadas en

entrevistas con personalidades conocidas en la vida pública chilena que brindaron su tiempo a los autores en lo que les pareció a todos una iniciativa oportuna. La lista de los entrevistados aparece en el Anexo I a este documento. Con variantes, a todos se les plantearon los mismos temas de discusión, no obstante que los intereses y los contactos previos con el INE variaban mucho. Todos los entrevistados demostraron gran franqueza y pensamos que muchos han aprovechado la oportunidad para mencionar lo que sentían pero no habían pensado en forma explícita. Los puntos de vista que nos comunicaron influenciaron las recomendaciones y, más que eso, los factores que tomamos en consideración antes de llegar a formular recomendaciones. Pero el informe no es de ningún modo el “resultado de una encuesta”. De hecho, en varios casos, recomendamos algo que discrepa con la mayoría de las opiniones escuchadas. En todos los casos, expresamos con claridad, o que se trata de una opinión nuestra sin gran respaldo por parte de nuestros entrevistados o que es una opinión a la que llegamos, gracias a lo que parece ser un consenso.

3. Hechos

En el Anexo II, hay una lista más completa de los hechos que caracterizan el INE. Por ahora sólo vale la pena recordar a los lectores que el INE es una institución estatal, adscrita al Ministerio de Economía, en la que el cargo de Director es de la exclusiva confianza del Presidente de la República, con unos setecientos funcionarios entre contratados y personal de planta, y un modesto presupuesto que no llega a los 9 millones de dólares anuales en años en que no hay censo de población y vivienda.

El INE tiene una ley orgánica (véase resumen en Anexo III) que define el papel del Director así como la formación de un Consejo Nacional de Estadística, presidido por el Director y con la misión principal de aprobar anualmente el Plan Nacional de Recopilación Estadística antes de su presentación al Presidente de la República. En teoría hay un sistema de estadística nacional cuyo órgano rector es el INE, pero hay poca evidencia de que dicho sistema haya funcionado en el pasado. En la gestión del actual Director se han puesto en funcionamiento algunos Comités Técnicos Sectoriales, y hay planes para ampliar su número, sin que por ello se pueda considerar que el sistema estadístico nacional funciona tal como está previsto en la Ley.

El INE tiene una producción convencional. Es el autor de estadísticas sobre precios, empleo y desempleo, remuneraciones y producción fundamentalmente de sectores productores de bienes y algunos servicios. Levanta censos; de población (último 1992), agropecuario (1997) y manufacturas (1979). En los últimos tres años se ha puesto en ejecución un programa destinado a mejorar la calidad metodológica, cubrir la innovación tecnológica y a la paulatina ampliación de la cobertura temática de sus estadísticas.

4. Temas enfocados

No se nos pidió preparar – y probablemente no sería factible hacerlo – una evaluación exhaustiva del INE, de su producción, de la calidad de ella, de su integridad en mantener

el secreto estadístico, etc. Lo que sí nos correspondió hacer, preguntar y reflexionar, fue sobre los grandes temas que preocupan a todos los INEs, y en particular a sus directores:

- ¿Cuál es la credibilidad de la institución con distintos sectores de la opinión pública? ¿Cómo debería el INE comportarse para aumentarla?
- ¿Que debería hacer el INE para que no se dude de su independencia frente al Gobierno en general y a su Ministro en particular?
- ¿Que opinión tiene el sector más ilustrado sobre la capacidad del INE para definir adecuadamente prioridades, modernizarse, acompañar el movimiento de reforma del Estado, no distanciarse de la modernización del país, etc.?

La respuesta a estas interrogantes nos permitió identificar cuatro criterios que nos guiaron en la elaboración de las recomendaciones hechas en este informe:

- **La misión del INE**
- ***La capacidad técnica de la Institución (para innovar, modernizarse)***
- ***La autonomía del INE frente a las presiones por parte del Gobierno***
- ***La base presupuestaria de la institución***

Fue alrededor de estos temas que discutimos con un seleccionado grupo de interlocutores y es a la luz de esas discusiones que hemos llegado a recomendar lo que a continuación se sintetiza, y que se presenta en detalle al final del documento. Ambos capítulos se intermedian con antecedentes y por opiniones resumidas y comentadas por los autores.

II. Síntesis de recomendaciones

Nuestras recomendaciones están basadas en lo que juzgamos imprescindible para el INE, por lo menos en el mediano plazo: que adquiriera funciones adicionales y un papel más amplio en la creación de información oficial. Consideramos que un INE extremadamente limitado en sus capacidades, sin recursos para desarrollarse, sin poder de atracción para gente nueva y bien preparada, no es lo que necesita el país; más aún sus limitaciones pueden constituir a lo largo del tiempo una seria insuficiencia para el gobierno y la sociedad.

Para materializar esta transformación del INE, proponemos:

- Que adquirir mejor capacidad técnica, mayor base presupuestaria y responsabilidades ampliadas constituya una prioridad, y que **los cambios institucionales profundos sean propios de una segunda etapa.**
- Que en el corto plazo el problema de mayor capacidad presupuestaria sea atacado por un consorcio en que participen las instituciones que mayor interés y necesidad tienen en ver el papel del INE ampliado: Banco Central, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Economía. Estas tres instituciones estarían capacitadas para transferir fondos y responsabilidades al INE **sin tener que cambiar leyes o crear nuevos mecanismos.**
- **Que las tres instituciones miren objetivamente la ubicación del sistema de contabilidad nacional.** Su traslado al INE en su totalidad o en parte podría constituir el choque necesario para que la institución se modernice, aumente su capacidad de análisis e innovación, y pueda atraer técnicos con mejor preparación. Esto podría exigir algún acomodo legal a la actual legislación que asigna tareas de Cuentas Nacionales al Banco Central.
- Que una vez resuelto el problema presupuestario, se cree un pequeño Consejo (tres o cinco personas con reconocido prestigio y capacidad técnica), nominado al comienzo bajo una base informal. Su nominación debería corresponderse con el contenido de la primera etapa. El Banco Central y los ministerios de Economía y Hacienda representados por sus mandatarios podrían presentar al Presidente de la República una lista corta para que este último nominara al Consejo por un período de dos o tres años. **Si se quisiera desde ya dar un sustento más amplio a la elección podría participar también en la preparación de la lista el Presidente de la Comisión de Economía del Senado.**
- El Consejo orientaría al director proponiendo las grandes prioridades de su institución. Pero dicho Consejo, al revés de lo que pasa en algunos modelos, **no tendría inscrita en su misión el deber de interferir en la gestión del INE.**

- Que el Presidente del Consejo no sea el director del INE, contrariamente a lo que pasa actualmente. **Y que el Consejo no sea representativo**, lo que le daría un carácter totalmente distinto a lo que se necesita para la transformación técnica del INE.
- Que el Director sea nombrado o confirmado por el Presidente de la República – para que no exista un quiebre en la tradición del INE – pero que tan pronto como se establezca por ley el Consejo o por propia voluntad **del Presidente de la República, este elija el Director a partir de una lista corta preparada por el Consejo, a partir de un concurso público.**
- Que una de las primeras tareas del Consejo sea la de ayudar al Director a preparar un plan estratégico, que amplíe y mejore los planes estratégicos existentes.
- Que este plan estratégico contenga una propuesta de reforma legal sobre autonomía y naturaleza del Consejo, y una trayectoria para mejorar la capacidad técnica, la autoridad del INE en el Sistema Estadístico Nacional, la difusión y la capacidad presupuestaria. En el capítulo de recomendaciones de este informe se hacen propuestas de trayectoria de mediano plazo sobre estos temas.
- Que paulatinamente, en conformidad con la ampliación de sus conocimientos técnicos, prestigio y capacidad, el INE pueda asumir un rol determinante en la orientación de otras actividades estadísticas en el sector público, ampliando así significativamente las acciones iniciadas por su actual Director, **pero que eso sea el resultado de su creciente capacidad y no su supuesto origen.**

II. Que opinan los entrevistados

Los entrevistados en evaluaciones de esta naturaleza (véase Anexo IV para la estructura de las entrevistas) comúnmente plantean posiciones conservadoras o radicales, que utilizan en muchos casos para contrastar lo posible con lo deseable o utópico. No obstante, y antes de exponer esas dos posiciones, parece necesario destacar un conjunto de características del INE que la gran mayoría de los entrevistados comparte.

El INE es una institución digna, íntegra y profesional, que cumple su misión en forma coherente con sus atributos. Sin embargo, la misión del INE, aunque importante, es sencilla y tradicional. Si el INE debiera enfrentar situaciones más demandantes desde el punto de vista de su complejidad o impacto sobre las estrategias y decisiones políticas, no tendría los conocimientos y la capacidad analítica o innovadora, en grado suficiente para hacerlo.

Frente a esta diagnóstico los entrevistados adoptaron las posturas que hemos denominado respectivamente conservadora y radical. Estas son las características de la posición conservadora:

- El INE fue creado para hacer lo que actualmente hace (dos mediciones fundamentales – IPC y empleo/desempleo- y algunos otros datos básicos)
- Lo que el INE debe hacer, acorde con su actual misión, lo hace bien; en el sentido de que su producción no es cuestionada en los medios ilustrados ni por motivos técnicos, ni por sospecha de que haya habido manipulación previa de los datos para satisfacer intereses políticos.
- El INE no es una institución destacada por su excelencia técnica o innovadora. No tiene una capacidad analítica. Pero tampoco la necesita y no es imprescindible que sea sobresaliente en las dos primeras.
- Por lo tanto, no es necesario imponer cambios institucionales drásticos ni tampoco pensar en adecuar el presupuesto de la institución – aunque todos reconozcan que es pequeño (véase Anexo II)– a algo que no se necesita para satisfacer sus actuales funciones, y para algunos, dado el grado de desarrollo del país.
- Eso significa que es necesario y posible hacer algunos arreglos modestos. Por ejemplo, se puede dar un carácter un poco más riguroso, en términos profesionales, a los requisitos que se le exigen al Director, cambiando marginalmente las reglas que actualmente rigen su nombramiento. Es posible que el presupuesto requiera de un incremento marginal para expandir la importancia del departamento de estudios. Un consejo consultivo es bienvenido, siempre y cuando no tenga un poder excesivo, ni costos

desproporcionados con relación al actual presupuesto, ni retire poderes de gestión a quien los detenta actualmente.

La opinión radical es diametralmente opuesta:

- El INE no es una institución que esté en equilibrio.

Equilibrio de una institución

Hay varios tipos de equilibrio. Cuando decimos que una institución no está en equilibrio financiero, queremos implicar que sus compromisos no pueden ser financiados a partir de los ingresos previstos. Cuando decimos que una institución no está en equilibrio institucional queremos decir que no puede cumplir su función en la forma esperada con la base legal de que se ha dotado. En este recuadro hablamos de una tercera especie de desequilibrio, una que es difícil de detectar y de medir pero también una que a lo largo plazo importa más. Trátase del equilibrio entre las necesidades de un gobierno, de los agentes productivos, y de una ciudadanía bien informados y la capacidad de un INE de satisfacer dichas necesidades en forma oportuna y eficiente.

Tomemos la situación de un país generalmente reconocido como poseedor de una economía moderna emergente, con necesidades de desarrollo económico y social distintas de las necesidades de un típico país de tercer mundo. A medida que la situación de dicho país va cambiando y que se plantean nuevas preocupaciones tanto de índole económica como social, puede suceder que su INE se vea incapacitado para responder a las nuevas demandas dirigidas al sistema de información oficial. Si así es, las capacidades programáticas del INE no estarían en equilibrio con las necesidades de información estadísticas expresadas por el país. Es esa última nuestra preocupación con el estado actual del INE.

- Hay muchos vacíos en la actual producción del INE. La institución no atiende a varias preocupaciones fundamentales que van mucho más allá de dar cobertura nacional al IPC o de producir una tasa de desempleo mensual. Por ejemplo, el INE no aporta la información requerida en la actualidad sobre el estado y las tendencias en las regiones más alejadas del centro del país. No tiene capacidad de ponerse al día tanto en lo que toca a métodos como al contenido de su programa de trabajo.
- Mientras que la percepción del INE sea la una institución intelectualmente modesta, con funcionarios de planta mal pagados (véase Anexo V para una

comparación de sueldos con otras instituciones chilenas), sin poder de atracción ni de modernización, no se confiará al INE la iniciativa de atender las nuevas necesidades de información.

- La eficiencia del aparato de Estado demanda un INE de mayor escala y calidad técnica, en que se puedan realizar las economías que acompañan necesariamente una institución más operativa, con mayor alcance y que elimina innecesarias dispersiones en la producción de estadísticas oficiales.
- Para que esto se pueda realizar es necesario satisfacer varias condiciones. Por ejemplo, es necesario cambiar el *status* institucional del INE inspirándose en la TVN, el Banco Central o en una o otra de las varias superintendencias, o en una estructura propia que atienda las particularidades del quehacer de un Instituto de estadísticas oficiales.
- Es necesario que se definan con mucho más detalle las calidades técnicas del director, así como el origen de su nombramiento: técnico, de confianza de la presidencia, técnico con respaldo político etc.- y que se le dé más autonomía en su quehacer con relación al gobierno.
- El Director requiere el respaldo de un Consejo, simultáneamente representativo y técnico, con la capacidad de asesorar en materia de métodos pero también habilitado para decidir cuales son las prioridades a mediano plazo y con el poder de remoción del Director en forma reglamentada.
- El INE debería centralizar, supervisar u orientar, si no toda, el grueso de la producción de estadísticas oficiales que actualmente se realizan en distintas instituciones.

IV. Elementos para una posición operativa

Es fácil llegar a un acuerdo sobre el hecho de que lo razonable y lo viable debe configurarse con elementos de los dos puntos de vista de la sección anterior – exagerados a propósito, y no identificables en su totalidad con ningún, o ningún grupo de entrevistados. Pero es más difícil llegar a un punto de vista consensuado sobre el extremo al que más se debe acercar.

1. Percepciones que constituyen trabas

Entre las muchas percepciones que recogimos existen algunas que van a constituir serias trabas si se pretende transformar el INE en una institución, mas allá de seria y responsable – moderna, con la capacidad de enfrentar profundos (pero necesarios) cambios estructurales en sus principales programas. A continuación, algunos ejemplos a que adjuntamos nuestros propios comentarios:

- La percepción que se tiene del INE – incluyendo la percepción que tiene la opinión ilustrada – es que su producción está en lo fundamental limitada al IPC y

a la tasa de desempleo. Algunos saben que, además, el INE también produce algunas estadísticas industriales, algo sobre construcción y sueldos. Pero el carácter de esos últimos es mas bien de productos derivados de sus actividades principales que son las dos series de primera línea. Es compartida la opinión que el IPC es de muy buena calidad y que el proceso de cambio de base fue manejado con profesionalismo, honradez y que demostró buenos conocimientos técnicos.

Comentario: *no es excepcional que el papel, tamaño, naturaleza de producción y los demás atributos de un INE no sean bien conocidos. Por otro lado, cuanto más pequeña es la institución mayor es el peligro de que por sus escasas dimensiones y poca producción sea marginada, y por lo tanto mayor su obligación de afirmarse siempre que exista una oportunidad. Tenemos la impresión de que a estos comportamientos se suma el que, salvo en ocasiones obligatorias el INE no es suficientemente agresivo en mostrar lo que significa su contribución al sistema de información estatal.*

- No se atribuye valor significativo a la capacidad analítica de la institución, o al contenido analítico de los informes. Más aún muchos, opinan que en las áreas del IPC y del desempleo sólo debieran entregarse las cifras sin ningún tipo de comentario. En un extremo ni siquiera debiera haber otra cosa que unos cuadros en el Internet. Las opiniones más conservadoras ven en lo analítico una amenaza a la credibilidad.

Comentario: no conocemos ningún esfuerzo sistemático por parte del INE de combatir esta impresión muy errónea de lo que significa el análisis objetivo para la información estadística, y para defender las ventajas comparativas que tiene el INE para ser un agente central en el aporte de capacidad analítica sobre la información oficial, que proteja a la sociedad de errores o interpretaciones falsas.

- Existe una buena impresión de la gestión del actual Director, en particular por el cambio de la metodología y año base del IPC. La relación con los usuarios se juzga en la mayoría de los casos en ese contexto, recordando los esfuerzos para dar a conocer la metodología y los mecanismos utilizados para captar opiniones de los usuarios. Algunos de los que han expresado esta opinión no ven la necesidad de introducir cambios en lo que consideran ser una situación estable.

- La gran mayoría sólo tiene críticas a la cobertura con relación a la falta de antecedentes regionales. En forma particular algunos mencionan otras áreas como género, lo social y el uso de Internet. Más aún cuando falta información, para su obtención se suele pensar en otras instituciones y no en el INE.

- Algunos tienen alguna conciencia de que existen lo que llaman métodos artesanales utilizados en la producción, inclusive de la parte más importante del sistema de información oficial, pero tienden a pensar que un cambio podría gestar más problemas que ventajas. Eso, a juicio de ellos, no se justifica teniendo presente que al fin de cuentas se produce un buen IPC y una tasa de desempleo.

Comentario: No hemos visto por el lado del INE ninguna tentativa de suficiente alcance público para explicar que los métodos artesanales van a seguir hasta que la institución tenga los recursos y el prestigio necesarios para reclutar expertos que les permita pasar a otro nivel de sofisticación. Por otro lado, ya que el INE

tiene una buena parte de la infraestructura necesaria a cualquier tipo de actividad estadística, desde el punto de vista social es mucho más ventajoso invertir en el INE y no en otra institución que ni siquiera posee vocación estadística.

Análisis

Con pocas excepciones, los entrevistados han tomado un punto de vista negativo con respecto a la creación de una capacidad analítica en el INE, la que podría no solamente servir para tareas internas a la institución si no también que tuviera algo que agregar a su entrega de datos. El problema no es exclusivamente uno de semántica, aunque esta dimensión sea un elemento en el juicio de muchos de los entrevistados. Han tomado “análisis” como la expresión de puntos de vista posiblemente críticos en sentido negativo o positivo de las acciones del gobierno o si no críticos, por lo menos de puntos de vista de carácter normativo. No es eso lo que implica una capacidad analítica en un Instituto de Estadística. Trátase de una capacidad sin la cual un Instituto al mirar la información recolectada no puede distinguir lo que es posible y razonable, de lo que es improbable y probablemente falso. Por otro lado, es una capacidad sin la cual la innovación no se puede realizar, ya sea para volverse más eficiente o para captar un nuevo desarrollo socio económico.

El papel de un buen INE es de entender un problema socio económico y proveer información cuantitativa para ayudar a solucionarlo. Por ejemplo, el problema de las PYMEs no es de saber cuántas empresas hay sino cuáles son los factores que explican su tasa de mortandad en su primer año de vida. El problema de la atención médica no es de conocer el número de camas o de equipos de rayos X en hospitales y clínicas, pero si de entender la evolución de la demanda de atención médica en función de los cambios demográficos y de la distribución de ingreso. Es imposible discutir las lagunas en materia de estadísticas socioeconómicas sin una capacidad analítica bien desarrollada para entender asuntos económicos, sociales y demográficos. En la ausencia aguda de una tal capacidad, un INE es poco más que un productor de datos incompletos, incoherentes y de utilidad limitada.

En la revisión de su Manual sobre la Organización de Institutos de Estadística, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) hace hincapié en la opinión de que la capacidad analítica debería constituir un estado de espíritu en un INE y aplicarse a todas sus actividades. Para que la capacidad analítica sea aprovechada correctamente debería ser:

Profesional;

Percibida por los usuarios como imprescindible para garantizar la eficiencia de un INE;

Percibida por el personal técnico de un INE como garantía indispensable de la relevancia y de la coherencia de la producción estadística;

De ninguna forma normativa; ni

Capaz de crear dudas sobre la imparcialidad y objetividad de los juicios aportados por el INE a los datos que estima y publica.

Las actividades analíticas resultan más eficaces si sus autores son los propios estadísticos responsables de la estimación e interpretación de datos ya sea porque estos últimos tienen conocimientos más profundos sobre los factores que explican los datos y sobre su contexto.

El hecho de que un número significativo de los entrevistados se haya pronunció contra cualquier intento de agregar al mandato del INE el de preparar comentarios analíticos, pone en evidencia una falta de información, y de reflexión derivada de ella, por parte de los usuarios. Es conveniente tener en cuenta que en la mayor parte de los Institutos de países de la OCDE ese mandato existe y que algunos entre ellos combinan funciones de analistas y de estadísticos en una forma tan íntima que es difícil distinguir el fin de una y el comienzo de la otra. La experiencia de estos países demuestra que no hay ningún lazo automático entre la ampliación del mandato desde el punto de vista de análisis técnico y una caída en la confianza que se tiene en el INE. Cabe además recordar que las metodologías y procedimientos por utilizarse, siempre debieran tener presentes los usos que se dará a la información, o si se quiere, el tipo de análisis que se hará a partir de los datos.

- Unos pocos demostraron tener conciencia acerca de la producción de estadísticas por otros organismos. La gran excepción es el caso de Cuentas Nacionales (CN). Allí, antes de reflexiones conceptuales, prima la convicción de que sólo el Banco Central tiene en la actualidad los recursos y la capacidad técnica para llevar adelante la tarea. En el contexto que comentamos en estos párrafos no es tema que suscite debate.

Comentario: *Los entrevistados, con la excepción de aquellos que por razón de sus actividades previas o corrientes conocen el papel de las cuentas nacionales, no estaban al tanto de la necesidad que tiene cualquier INE de manejar las CN como elemento ordenador de toda su actividad en el campo económico. El INE no ha procurado un debate sobre el futuro de las CN ni tampoco ha buscado informar el Banco Central sobre lo que podría significar en el largo plazo la presencia en su programa de las CN en su totalidad o parcialmente.*

- Situados en este contexto la lucha por un mayor presupuesto o mayor autonomía no tiene mayor justificación.
- Ninguno de los entrevistados tiene conocimientos íntimos del INE en grado suficiente para entender que hay muchas formas de interferencia política. Quizá la más sutil de todas es una en que el funcionario de un INE supone que su carrera puede ser exitosa si logra adivinar las preferencias del gobierno por una determinada clase de datos y luego hace todos los intentos por dar “buenas noticias” al gobierno.
- En síntesis, prima en esta mirada lo conservador, la inmovilidad, y la falta de reflexión en torno a un sistema estadístico con producción amplia y al servicio de la política. La capacidad de difusión del INE y de creación de respetabilidad técnica y probablemente ética parecen restringidas a sus dos productos estrella: el IPC y la tasa de desempleo.

Comentario: *Siempre que estas opiniones existan y que por parte del INE no se detecte la voluntad y la capacidad de demostrar que algunas entre ellas son falsas o poco productivas, la resistencia a importantes cambios institucionales, que, además, intuyen costosos, va a ser grande.*

2. Desafíos y cursos de acción

Aunque se acordara que es necesario dotar el INE de mejores calidades técnicas y de personal de planta con capacidad innovadora, otras dudas expresadas por los entrevistados constituyen barreras a la introducción de algunas modificaciones de tipo institucional.

- Casi ningún entrevistado tomó la iniciativa de plantear una estructura productiva diferente para el INE ni desde el punto de vista de cobertura temática, de calidad, de capacidad analítica, o de mayores vínculos con la política. En parte esto se originó en que la mayor parte de los entrevistados, si bien sabían que el INE existía, y lo que hacía en sus grandes líneas, no tenían idea del tamaño de la institución, su presupuesto y mucho menos de su estructura orgánica, poderes y responsabilidades etc. En términos muy sencillos, el INE es una institución que hoy día es demasiado modesta para ser bien conocida inclusive por personas que deberían estar al tanto de sus características fundamentales.

- Un grupo significativo aceptó que en un nuevo contexto adquirirían mayor relevancia el tema de la autonomía y de la Reforma Institucional. Prácticamente todos aceptaron que las normas institucionales actuales propias de un servicio público privaban al Director de la capacidad de introducir reformas importantes en la gestión, en la captación de recursos calificados, en la posibilidad de introducir nuevos productos y mejorar la calidad. Consultados acerca de modelos institucionales existentes o potenciales, y acerca de posibles trayectorias para ir desde la situación actual a un nuevo estado de cosas, se puso en evidencia en la mayoría de los casos una escasa reflexión sobre el tema.

Comentario: Esta constatación es una consecuencia por lo menos parcial de lo que se discutió en párrafos anteriores. La problemática de un INE es mal conocida en general y sus necesidades institucionales son aún más desconocidas, salvo por aquellos que han tenido experiencias directas ligadas con la recolección y difusión de elementos del sistema de información pública. No constatamos ninguna animosidad contra la idea ni oposición en principio a la necesidad de cambiar la institucionalidad del INE. Pero notamos la falta de orientación que existía al respecto y la ausencia de una opinión calificada sobre lo que hay que intentar o evitar.

- Entre los entrevistados que propusieran cambios institucionales importantes los modelos más mencionados fueron:

- a. El Banco Central,
- b. La Televisión Nacional de Chile en lo que toca la existencia de un Consejo y de un Director.
- c. El Consejo de Defensa del Estado con relación al servicio al Estado y no al Gobierno de turno.
- d. El servicio de Impuestos Internos como ejemplo de capacidad de reforma y progreso técnico.
- e. La Contraloría General de la República como organismo independiente.

- Muchos de los entrevistados después de algún razonamiento llegaron a la conclusión de que tal vez el carácter técnico del INE y su no participación directa en la política y la administración del Estado pudieran ameritar una

institucionalidad particular (un estatuto propio). Conviene agregar que ninguno planteó en una primera instancia esa nueva reflexión.

- El Servicio de Impuestos Internos fue mencionado en otro contexto, más bien de gestión de personal para fines de modernización y desarrollo. El proceso aplicado allí seguiría las siguientes etapas: entra un nuevo director y mantiene como su segundo a la persona de mayor experiencia y credibilidad en la institución. Atrae un número de personas cuya distinción principal es la de tener buena capacidad técnica. No las nombra como asesoras, sino que las instala en puntos clave como funcionarios de línea.
- En particular, un entrevistado criticó lo que según sus antecedentes es un rasgo de la institucionalidad pública chilena: la inamovilidad del personal de menor calificación. Por la rigidez de los sueldos, el personal más calificado se incorpora en funciones de asesoría, y en muchas ocasiones asociado por afinidades políticas con el director del servicio. Por ello no ocupan cargos en la institución y suelen durar poco tiempo en sus funciones.
- Algunos pocos entraron en mayor profundidad en torno a la relación INE – Gobierno. Plantearon: una cierta funcionalidad entre el programa de Gobierno que tiene legitimidad democrática y las prioridades del INE; que el INE, a fin de cuentas como productor de información pública, necesita del Gobierno para su financiamiento y apoyo en general; que a estos dos respectos la confianza del Presidente pudiera resultar muy importante.
- Las opiniones fueron más dispersas en cuanto a duración en el cargo e inamovilidad del Director. Tendió a primar un período de mediano plazo y una inamovilidad relativa, afectable por faltas graves o por deficiencias de desempeño. Sólo unos pocos se manifestaron por una designación por parte del Senado a propuesta del Presidente. La mayoría criticó el procedimiento, pues la experiencia demostraba que introducía fuertes elementos políticos.
- El tema de un Directorio o Consejo tampoco había merecido gran reflexión. En general predominó la idea del carácter técnico sobre la representatividad de organizaciones gremiales o de otra índole. Hubo escasas reflexiones en torno a su carácter ejecutivo o consultivo, en torno a su tamaño, duración o formas de nombramiento. Entre los que opinaron predominó la idea de establecer requisitos técnicos estrictos, procedimiento que también se mencionó a propósito del nombramiento del Director.

Comentario: constatamos que la idea de crear un Consejo o Directorio era común a prácticamente todos los entrevistados, aunque con grandes diferencias de opinión sobre los poderes que se debería confiar a una tal entidad. Pero, con muy pocas excepciones, notamos que los entrevistados no atribuían al Consejo la capacidad de deliberar sobre las distintas prioridades que habría que discutir con el Director.

- Entre los entrevistados (que en general no habían pensado profundamente en cómo determinados tipos de cambio institucional podrían afectar el INE) primaron las consideraciones sobre autonomía y base presupuestaria. Pocos tenían la información necesaria para entrar en el tema de misión y capacidad técnica.

V. Recomendaciones

1. Criterios centrales

Ya se anticipó en las primeras páginas que utilizaríamos cuatro criterios para configurar nuestras recomendaciones: misión del INE, capacidad técnica, autonomía y capacidad presupuestaria. A partir de un resumen de la opinión de los entrevistados, presentamos nuestro punto de vista que orientará el conjunto de recomendaciones que constituyen las conclusiones de nuestro informe.

Es posible configurar dos **misiones** extremas potenciales: mantener al INE alimentando dos áreas de la política económica o ponerlo a alimentar una Política de Desarrollo. Los entrevistados avanzaron algunas áreas nuevas de cobertura temática: lo regional, lo social, la ampliación en el apoyo a la política económica o de desarrollo (Banco Central, Ministerios de Economía y Hacienda). Unos pocos mencionaron específicamente, y con fuerza, la necesidad de transformar la misión del INE dada la evolución en las necesidades del país.

No nos parece sostenible que para un país que está reduciendo la brecha entre su PIB per cápita y el límite inferior correspondiente en la Unión Europea, se pueda continuar con un sistema de información tan limitado como el chileno. Entendemos por qué una mayoría de los entrevistados se quejó de la ausencia de datos regionales, tanto en el marco social como en el económico. Hoy día tratase de una queja casi universal. Pero antes de que pueda existir un buen sistema de datos regionales habría que preocuparse de algunas serias fallas del sistema nacional (por ejemplo, Chile y Argentina son los únicos países con un PIB superior a 5.000 dólares per cápita que ni siquiera disponen de un IPC nacional).

Las debilidades del INE frente a futuras necesidades del país no se limitan a la fragilidad del sistema de estadísticas nacional o a la ausencia de estadísticas regionales. Hay desafíos importantes que enfrentar, para los cuales ni el INE ni las demás instancias productoras de estadísticas están equipados. Por ejemplo, los países miembros de la OCDE están dedicando recursos crecientes para estimar la eficacia de los sectores de salud y educación. Para hacerlo disponen de información sobre los aspectos funcionales en cada uno de esos sectores. En el caso de Chile existe a lo mejor alguna información institucional pero ningún sistema de encuestas que permita evaluar la eficacia relativa de los recursos

asignados al desarrollo de dichos sectores (la CASEN permite hacerlo en alguna medida).

Los países de la OCDE están dedicando recursos importantes para la medición del tamaño y trayectoria de las actividades productivas que caracterizan la economía moderna (telecomunicaciones, informática, finanzas, seguros). Sin embargo, no existe una instancia en Chile con la capacidad de hacerlo en forma sistemática y con la calidad que debería caracterizar a las estadísticas oficiales.

Para desarrollar estadísticas que contesten a las preguntas emergentes es necesario prever una estrecha colaboración entre los principales actores – gobierno, sector privado, universidades y centros de investigación y, por supuesto, el INE. Pero este último no nos parece estar equipado para intervenir en la discusión y menos para ser el protagonista en un futuro esfuerzo de medición.

Recomendación: nuestro punto de vista es que en el mediano plazo la misión del INE debe ser suficientemente ampliada para que pueda proporcionar en forma más efectiva información socioeconómica de valor para el Gobierno, Estado y ciudadanía, teniendo en cuenta los probables desafíos que se van a presentar a la sociedad chilena en los próximos diez años.

La **capacidad técnica** se discutió en términos bastante abstractos: para la misión actual y para otra misión menos especificada. No se discutió, por ejemplo, la necesidad de capacidad técnica para asegurar una buena gestión. El tema de la capacidad de análisis era desconocido para la mayoría, y en general sólo se le asoció a acompañar los resultados con comentarios que favorecen o perjudican las calificaciones del gobierno. En algunos entrevistados subyacía la idea de menos y mejores funcionarios. En otros, el tema de reemplazar procedimientos. Sólo unos pocos hicieron mención de la experiencia de países de la OCDE donde la capacidad de análisis del organismo estadístico es respetada y se considera un acervo del país.

Recomendación: nuestro criterio es que hay que fortalecer la capacidad técnica del INE, ya que es un elemento imprescindible para asegurar calidad en el presente así como capacidad innovadora y adaptabilidad en el futuro. Un INE sin capacidad técnica será necesariamente rutinario en sus procedimientos y se resistirá a abordar nuevos temas. Sin conocimientos sustantivos mínimos de los temas de los cuales se recoge información no hay posibilidades de diálogo con los usuarios y en esas circunstancias está en serio riesgo la calidad y pertinencia de la información recolectada.

La **autonomía** (en un sentido más amplio que el utilizado para definir la situación legal de algunas instituciones chilenas) se trató al menos en tres

dimensiones: independencia política por la vía institucional, de gestión y de fijación de prioridades. La gran mayoría cree que actualmente el INE tiene credibilidad, lo que sitúa para ellos el tema de la independencia política en un segundo plano. Los modelos institucionales de mayor autonomía fueron enumerados y, más que mostrar preferencia por uno en particular, destacó el rechazo mayoritario al modelo del Banco Central o de configurar un Consejo con participación corporativa por la posible politización del tema. La falta de autonomía en la gestión se identifica como un tema de rigidez del sector público y de lo presupuestario. Sólo un entrevistado aventuró con fuerza una solución que debiera ser genérica para el sector público. Todos favorecerían medidas que dieran más autonomía de gestión pero pocos tienen procedimientos claros que ofrecer. La autonomía en la fijación de prioridades es un tema sin consenso. Una parte se inclina por la autoridad del gobierno basada en la legitimidad democrática. Otros insinúan la necesidad de escuchar a los usuarios pero todo en un plano abstracto.

Recomendación: *Nuestro punto de vista es que la necesidad de autonomía institucional crece con las dimensiones y responsabilidades confiadas al INE. Cuanto mayores las unas, mayor le necesidad de que exista la otra en los hechos y en la percepción colectiva. Un INE con atribuciones muy modestas no tendría la infraestructura ni la capacidad humana para realizar sus programas. Mientras que esa característica no cambie es preferible que el INE permanezca asociado con un Ministerio. Por otro lado, un INE con poder y capacidad, que pueda actuar por sí solo, debe persuadir a la opinión pública de que lo que dice y las opciones que toma, lo hace en forma independiente de los deseos inmediatos del Gobierno. En algunos países, sobre todo en el área de la OCDE, el Gobierno busca una voz independiente para tener mas confianza en la información que recibe para confirmar o invalidar sus decisiones.*

Uno de los criterios para **nombrar un director** (y un consejo asesor o consejo directivo) y confirmarlo debe ser su capacidad de recoger información sobre las principales inquietudes de la opinión pública, además de conocer las prioridades del gobierno. Se espera que sobre esas bases, el Director sepa como elaborar un plan operativo que sea un buen reflejo de las prioridades colectivas y que pueda convencer a la opinión pública de que se trata de un reflejo bien informado pero imparcial.

Recomendación: *nuestro criterio es que una vez que exista la percepción de que el INE necesita más autonomía para que sus informaciones sean más creíbles, dicha percepción tiene que ser atendida. Además, una mayor autonomía (lo que de ningún modo implica autonomía total) es probablemente un factor positivo para agilizar creatividad, innovación y espíritu analítico.*

La **base presupuestaria** fue asociada por los que más han pensado en el futuro papel de un INE con misión ampliada. Está claro que la ampliación no contará con gran apoyo sin que se aclare este aspecto. Por otro lado, hay una

opinión compartida de que el actual presupuesto sólo se puede justificar en el contexto de un INE al que no se le confía más que su misión tradicional.

Recomendación: nuestro criterio es que sin cambio de misión le vemos pocas probabilidades a una ampliación sustantiva de la base presupuestaria. Es también probable que el sistema político esté más proclive a una ampliación de los recursos programada en el tiempo y condicionada al cumplimiento de objetivos estratégicos y de mejoras en la eficiencia en el uso de los recursos. El INE es en la actualidad una institución con recursos demasiado modestos para que la eficiencia sea una preocupación importante de alguien que no sea su Director. Sin embargo, se debería exigir a un INE ampliado o al conjunto de actividades que conforma la información estadística estatal el deber de asegurar una gestión mas eficiente que la actual. La respuesta a una tal exigencia, solamente sería creíble en el marco de una mejora sustancial en la capacidad técnica del INE.

2. *Opción simultánea*

Los puntos de vista que hemos expuesto llevan implícitas recomendaciones sobre la naturaleza de un INE que en el mediano plazo opera equilibradamente con el estado de desarrollo del país, y acerca de alguna de las características que debiera tener la trayectoria desde la situación actual hacia esa imagen "ideal".

Atribuimos una importancia fundamental a la trayectoria. La trayectoria afecta la viabilidad política del proyecto de modernización, influye decisivamente sobre la eficiencia con que se lleva a cabo y da tiempo para pensar y resolver aspectos sobre los que aún no se ha meditado suficientemente, que no se dilucidarán sólo en el plano teórico y cuya solución se nutrirá de los resultados de las primeras etapas.

Ha sido común en los intentos de modernización de muchos INEs latinoamericanos adoptar una trayectoria que se inicia con una profunda reforma legal, y que lleva implícita una nueva capacidad presupuestaria que normalmente no se aprueba. Sin embargo, esta estrategia adolece de un gran error. Suele no hacer explícitos los mecanismos a través de los cuales se logrará el cambio en la capacidad técnica del INE y conforma un Sistema Estadístico Nacional antes de que los miembros del Sistema puedan adquirir la robustez necesaria para conformarlo.

Los autores de este informe no se inclinan por esta opción, si no, por lo contrario, por una opción que denominamos de Trayectoria Sólida. En su presentación describiremos características que debiera tener un INE consolidado en el mediano plazo, y haremos menciones a la trayectoria necesaria para que se llegue a esa consolidación.

3. Opción de Trayectoria Sólida

La esencia de esta opción es una etapa de puesta en marcha de la transformación sin grandes cambios legales y la paulatina preparación de un proyecto de ley que contemple una mayor autonomía y una nueva estructura institucional. Este proyecto debiera aprovechar la experiencia que se ganará en la primera etapa.

Se atribuye especial importancia a la creación de un Consejo independiente que puede comenzar a funcionar de manera informal. Se adelantan a este respecto ideas en torno a la estructura, poderes, funciones y relaciones entre el Director y el Consejo. También se exploran con sentido de trayectoria los temas de la capacidad técnica y de la capacidad presupuestaria. Por último, se plantea el tema de la legitimidad del INE frente a la opinión pública y el papel que a este respecto debiera tener una sólida política de difusión.

El arranque de un proceso de reforma que no contempla en su primera etapa un profundo cambio legal y presupuestario debiera ser patrocinado por un consorcio de Ministerios interesados y el Banco Central. Son los que más tienen por ganar si fortalecen sustancialmente al INE y tienen la capacidad de crear una sólida base presupuestaria para dar inicio al proceso. (No queremos de ningún modo sugerir cómo lo deberían hacer. Es muy probable que en una primera etapa lo hagan en forma condicional por un tiempo limitado, simplemente para permitir que el INE se logre establecer con bases de recursos más amplias.)

Por otro lado, es posible conjugar la creación de un Consejo que en sus comienzos tenga un carácter informal con el inicio de la preparación de un proyecto de ley para el INE que:

- Lo pondría en una situación más autónoma (aunque de ningún modo totalmente autónoma) y
- definiría una base legal para el Consejo

Durante un período de transición es necesario que el Director aprenda a trabajar con el Consejo. Este último sería el proveedor de una orientación política (no en el sentido de política de partidos o de política para definir la orientación del gobierno, pero sí en el de definir las prioridades y la orientación general del INE).

El Consejo, a su vez, tendría que aprender a utilizar al Director como su órgano ejecutivo y a ayudarlo a hacerse cargo de una mandato extendido, responsabilidades más amplias y recursos suficientemente aumentados para permitir el reclutamiento de efectivos bien entrenados en enfrentar nuevos desafíos.

Formas posibles de nominación del Consejo en la etapa informal fueron presentadas en la síntesis de estas recomendaciones. El mecanismo de nominación en la etapa que este Consejo esté establecido por ley debiera nutrirse de la experiencia de la etapa informal. En el momento que el INE logre aumentar significativamente su

capacidad técnica, cobertura temática y potencial directivo sobre el Sistema Estadístico Nacional, se hará evidente la importancia del Consejo y habrá mayor interés por participar en su elección. A nuestro juicio, el logro de una mayor autonomía institucional está íntimamente ligada a la creación de un Consejo con las características que siguen.

4. Autonomía institucional

Se inicia la autonomía institucional con la creación de un Consejo independiente, técnico, de tamaño reducido y sobre todo no representativo para que sus discusiones no se empantanen en debates políticos de poca utilidad. Por técnico no se entiende que las deliberaciones del Consejo sean exclusivamente de tipo metodológico o matemático-estadístico. Tales deliberaciones no estarían excluidas de la agenda del Consejo, pero no es a eso a lo que su tecnicidad se debería referir. Más bien, los miembros del Consejo deberían tener los conocimientos, el espíritu crítico, la experiencia administrativa y la capacidad analítica para discutir las prioridades del INE con relación a su capacidad. El Presidente del Consejo tendría como parte de su perfil el prestigio necesario para que nadie dude del necesario grado de neutralidad y objetividad que debe ejercer en el debate político. En el desempeño de sus funciones el Comité tendrá como uno de sus elementos de referencia los "Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales de las Naciones Unidas" y se encargará de difundirlas al menos en los organismos del Gobierno más relacionados con las funciones estadísticas.

5. Los poderes del Consejo

Nos permitimos agregar comentarios detallados sobre el funcionamiento de un Consejo, porque lo que recomendamos sale de los moldes típicos en la región latinoamericana. Aunque lo tradicional es que se define minuciosamente la configuración del Consejo, nuestros detalles se refieren en lo fundamental al funcionamiento de la entidad. Asimismo, para que el Consejo pueda ser efectivo, necesita de amplios poderes. Por ejemplo:

- El Director sería nombrado por el Consejo, y sería removido por el mismo.
- El Consejo ejercería poderes normativos sobre las estadísticas públicas del Estado.¹⁴

¹⁴ Por ejemplo, y esto no es más que un ejemplo, el Consejo tendría la credibilidad necesaria para decretar que a partir de un cierto momento todas las estadísticas relacionadas con actividades económicas serían clasificadas por el sistema de clasificación desarrollado por Naciones Unidas o por un grupo de países como los miembros de NAFTA. Dicho poder implicaría que todos los Ministerios donde se manejan estadísticas relacionadas con actividades económicas tendrían de

- El Consejo promocionaría un diálogo entre el INE y las comisiones del Senado y de la Cámara de Diputados.
- La existencia del Consejo llevaría a un cambio por lo menos parcial en la noción de cargo de confianza, por aquello que el Director sería nombrado de acuerdo con un perfil técnico y administrativo.
- El Consejo velaría escrupulosamente por que no existan incursiones a la frontera que debe mediar entre Director y Consejo, la que está íntimamente relacionada con la capacidad administrativa del Director y con el hecho de que de ninguna forma debería el Consejo preocuparse de asuntos administrativos.

Hay por lo menos dos aspectos comentados en algunas entrevistas que no nos parecen recomendables. El primero tiene que ver con el tamaño del Consejo y la naturaleza de sus miembros integrantes y, el segundo, con su composición.

Es difícil contemplar un Consejo con un número de miembros superior a cinco. Probablemente tres sería un número óptimo, por lo menos durante un primer mandato. La lógica de este punto de vista está basada en dos constataciones:

- Un Consejo útil es un consejo dinámico, enterado de la rápida evolución de prioridades tanto gubernamentales como sociales y capaz de definir para el Director en qué debería consistir su reacción al cambio. Para que un tal Consejo funcione, especialmente en la primera etapa, es necesario que dedique un tiempo apreciable a sus funciones. En un período posterior es necesario que se reúna con una cierta frecuencia (el australiano se reúne tres a cuatro veces al año, el holandés unas cinco o seis, el inglés, una vez por mes) y que sus miembros participen en reuniones de trabajo y no en reuniones formales, tales como las de un consejo de dirección de una empresa, en que la actividad está en manos del Director Ejecutivo. A la vez

buscar los recursos necesarios para cambiar de clasificación y, en caso de fracaso, estarían en la obligación de presentar una justificación al Consejo. Este último tendría la fuerza moral e institucional para presionar a los Ministerios a hacer los sacrificios necesarios para ejecutar la determinación del Consejo o alternativamente a contemplar un traslado de sus actividades estadísticas hacia el INE.

debería contar con un monto modesto pero razonable de recursos para encargar estudios cuando lo estime conveniente.

- Para mantener un buen Consejo, con miembros interesados y activos, es necesario pensar en su remuneración, por muy dispuestos que estén en una primera fase a trabajar *ad honorem*. Dado el tamaño del INE y su presupuesto, no es realista ni recomendable pensar en un Consejo con las dimensiones de una Asamblea.

Estas dos constataciones implican que el Consejo no debería ser considerado como un órgano representativo de los distintos sectores sociales o económicos del país, ni tampoco que sus miembros integrantes deberían necesariamente limitarse a nacionales chilenos. Lo que sí es importante es que los miembros conozcan íntimamente la problemática del país y sepan cómo dicha problemática debería incidir sobre la demanda de información cuantitativa.

La idea de un Consejo no representativo puede ser inesperada para una parte de la audiencia chilena. Ello reposa en el hecho de que, con pocas excepciones, no se hizo referencia a que el Consejo sea no representativo. Nada impide, además, que el Consejo establezca sistemas de consulta con distintos tipos de usuarios. Una forma de obtener un cierto grado de representación, sin al mismo entorpecer las discusiones del Consejo politizándolas, es adoptar reglas de alternancia. A continuación se presenta un esquema posible:

- Se nombra un Consejo de tres o cinco personas por un período de tres años. El Presidente puede ser reelecto. Uno de los demás miembros también, siempre y cuando sea nombrado como sucesor del Presidente. Los demás son automáticamente reemplazados al final de su mandato.
- Los nuevos miembros difieren de los que reemplazan por su geografía de origen (en la medida de lo posible, miembros de la región Santiago – Valparaíso serían reemplazados por otros originarios de regiones más alejadas; los más interesados en cuestiones económicas serían reemplazados por miembros más interesados en cuestiones sociales; y los originarios de medios académicos serían reemplazados por miembros con firmes raíces en el sector público no académico).
- El propósito de esta sugerencia no está ligado a la idea de que todos los sectores necesitan de representación por la simple razón de que el proceso estadístico no puede ser el resultado de un voto o de la expresión de una mayoría. Lo que sí es importante es que las prioridades que rigen el proceso sean definidas por un conjunto de personas con excelente información y horizontes amplios. La alternancia es uno entre muchos esquemas posibles para asegurar la amplitud de visión por parte del Consejo.

6. Conflictos

Esta es una zona difícil, sobretudo en la ausencia de experiencia de una parte y otra. Recordemos que hasta ahora existe un Consejo, más formal que otra cosa, presidido por el Director del INE y con el objetivo muy claro y bastante formal de preocuparse de la aprobación del Plan Nacional de Recopilación Estadística.

Es poco probable que existan conflictos serios entre el Director y los miembros del Consejo. Dada la formalidad del Consejo, la baja frecuencia de sus reuniones, el hecho de que sus miembros estén bajo la presidencia del Director del INE y que hayan sido seleccionados como usuarios *a priori* (algunos entre ellos son enviados por los miembros previstos en la Ley). Por lo tanto, no hay mecanismos previstos para arbitrar en caso que exista una seria diferencia de opinión entre el Director y el Consejo. En lo que estamos recomendando la probabilidad de conflicto es mucho mayor, ya sea por que se vislumbra un Consejo dinámico y porque su apreciación de lo que es importante no puede siempre coincidir con lo que el Director considere factible.

- *Recomendamos que, en el caso en que el Director pierda la confianza del Consejo, este último tenga la potestad de removerlo o, si retenemos la fórmula en que es el Presidente de la República quien nombra el Director, sea él quien deba decidir su destitución después de que la medida le sea recomendada por el Consejo.*
- *También recomendamos que en una Ley eventual se tomen las medidas necesarias para que este tipo de acción no sea consecuencia de desaciertos puramente personales o que sea una medida liviana. Tratase de una acción grave que sólo se debería tomar en circunstancias extremas. Por otro lado, es bueno que el Director sepa que su independencia no va mas allá que la conciencia del Consejo sobre lo que es importante y la ética profesional requerida para hacerlo.*

7. Capacidad técnica

La adquisición de capacidad técnica constituye un proceso que no puede ser normado por ley. Requiere reunir varias condiciones, entre ellas, que exista una nueva cultura de trabajo capaz de incorporar las mejores prácticas internacionales.

Para que el INE pueda responder a la orientación del Consejo tendrá que:

- Estar dotado de una planta técnica ampliada, mejorada y modernizada (el Consejo ayudará al Director a constituirla pero no a administrarla)
- En la ausencia de una verdadera capacidad analítica, aceptada como necesaria por los usuarios más ilustrados en el tema, es dudoso que el INE pueda seguir al Consejo con la rapidez y flexibilidad que se imponen para aumentar su

prestigio. Por lo tanto, esta capacidad debería ser creada al mismo tiempo que se mejora la planta técnica.¹⁵

- Es prácticamente imposible adquirir una planta técnica con capacidades adicionales si al mismo tiempo no se buscan mecanismos de motivación del personal. Los entrevistados coincidieron en que la estructura de remuneración de la función pública no permitiría al INE avanzar en la dirección requerida. Hay que, en consecuencia buscar una solución para varios problemas, mas o menos simultáneamente.

a) ¿Cómo atraer gente bien preparada, remunerada sin reparo a la estructura obligatoriamente utilizada para los funcionarios de planta, sin crear dos clases sociales en el interior de la misma institución?

b) ¿Cómo evitar la creación de dos clases si el INE se mantiene como una institución esencialmente dedicada a la recolección de datos por encuestadores perfectamente capacitados para ejecutar en forma muy prolija trabajos rutinarios?

c) ¿Cómo modernizar la forma de encuestar en un medio en que muchas empresas y todos los hogares no están acostumbrados a otro tipo de encuesta que no sea la personal?

d) ¿Cómo terciarizar el aparato encuestador en un medio en que la idea de tercerización es todavía nueva y no extensamente probada?

Hay sin duda respuestas – aunque no definitivas – para todas estas interrogantes, pero deberían surgir como resultado de un estudio especial. Lo que no es fácil es intentar encontrar una solución sin por lo menos alguna ampliación de recursos por muy condicional que sea.

8. Capacidad de rechazo

Hay otra dimensión importante de una buena planta técnica que no fue discutida con los entrevistados, Una Institución respetada, capaz, flexible y dinámica también necesita saber cuándo y cómo debe decir “no”.

Por ejemplo, una gran mayoría de los entrevistados deploró el hecho de que el INE no produce para muchas de las variables importantes tanto para el análisis económico como el social, una dimensión regional. Para muchos efectos lo que se pretende es la visión municipal de una actividad y no su visión nacional. Sin embargo, el INE peca por dos razones: en situaciones en que se impone la

¹⁵ Una manifestación de capacidad analítica sería la de relacionar las actividades previstas por el INE con las necesidades de información del Gobierno, Estado y ciudadanía, y con los medios de que dispone la institución..

producción de estadísticas nacionales, el INE no las tiene; y en otras, en que el análisis regional es importante, tampoco está en condiciones de ofrecerlo.

Imaginemos que, como consecuencia del debate que este informe pretende abrir, se logre avanzar hasta el punto en que el INE obtenga su presupuesto extendido y que haya un Consejo formado, activo y preocupado por la ausencia de datos regionales. Ese sería el momento en que le incumbe al Director informar el Consejo que, para obtener tales datos con una calidad aceptable para que las decisiones tomadas tengan algún sustento, la expansión del presupuesto debería ser tal que no es imaginable en las circunstancias actuales. Esto no es más que un ejemplo, aunque derivado de situaciones de este tipo ocurridas en algunos países, incluso algunos de la región.

En este caso, necesitamos de algún mecanismo u orientación que permita resolver el conflicto entre un Consejo con la ansiedad de brindar a los usuarios todo lo que es útil para la toma de decisiones y un Director prudente y receloso de publicar datos en un caso en que su presencia pueda llevar a mayores errores que la ausencia. En principio estaríamos proclives a dejar a la decisión del Director la factibilidad de un determinado programa.

9. *Autoridad*

La función supervisora de las estadísticas oficiales de un INE ampliado adquiriría en el nuevo contexto un contenido nuevo y sustantivo. El INE no puede asumir autoridad total por ley o por una declaración de misión proveniente del Gobierno. Estamos convencidos que tanto en Chile como en otros países de la región este ha sido un error al definir en la ley un Sistema Estadístico Nacional (SEN) y creando poderes para el INE que superan largamente tanto sus capacidades técnicas y presupuestarias, como su legitimidad no oficial para ejercer la función.

Esto implica que se requiere marchar por etapas para que el INE llegue a ocupar un lugar central en la producción estatal de información estadística. En la velocidad del cambio influirán varios factores. Por ejemplo, la amplitud del mandato tiene que mantener una relación (no necesariamente rígida) con la base presupuestaria del INE. Puede ser más ambiciosa en el sentido de que al mandato debe preceder el aumento presupuestario, pero no de forma de superarlo incoherentemente.

La autoridad moral del Instituto debe ser función de la competencia técnica con que es percibido. Hay ejemplos de INEs que en teoría son los que deben dictar la estructura del sistema de información nacional, pero que en la práctica no reúnen ninguna condición para hacerlo. Una situación de este tipo puede llevar a que un INE pierda credibilidad. Por otro lado, si la competencia y la autoridad del INE son aceptadas por todos, el hecho de que no es el INE quien tiene autoridad administrativa sobre una determinada actividad (supongamos que es el Ministerio de Salud quien lleva las estadísticas hospitalarias) no va a impedir a que sea el INE el que decreta con qué tipo de clasificación, frecuencia y calidad dichas estadísticas serán recolectadas.

La ley debe ser redactada en forma tal que el INE no parezca dotado de poderes que no tiene ni puede tener en el futuro próximo. Por otro lado, la ley no debe poner trabas a que el INE asuma determinados poderes.

10. Difusión

La autoridad moral del Instituto ante las autoridades y la opinión pública requiere de una política de difusión. La comunicación con sus usuarios, y en particular, para que inspire confianza a quienes podrían firmar un convenio de producción y análisis estadísticos, requiere de una excelente política de difusión. La excelencia comporta por lo menos tres elementos:

- Utilización de métodos de difusión modernos para que el acceso sea rápido y fluido.
- Inteligencia en la difusión, es decir, relacionar lo que se está difundiendo con el contexto más apropiado y recalcar entre lo que se está difundiendo, los elementos más notables para los usuarios (todo lo contrario de la llamada difusión de datos fríos).
- Imparcialidad en la difusión, es decir, no favorecer a ninguna persona o institución con difusión anticipada.

Hoy día el INE cumple con el primer elemento, pero no hay evidencia de su capacidad en cumplir con el segundo, y hay evidencia que en la cadena de transmisión de la información al público en ocasiones no se ha cumplido con el tercero.

Varios entre los entrevistados comentaron que accedían a los datos del INE por Internet, que es lo que se desea de un INE moderno. Los autores de este informe no han hecho una evaluación – ni eso era parte de sus Términos de Referencia – de la calidad o de la oportunidad con que se difunden los datos por vía electrónica. Entre los entrevistados primaron los comentarios favorables al respecto.

Por otro lado, hemos comentado que los usuarios no están acostumbrados a buscar en el INE una capacidad analítica y, por lo tanto, no hicieron comentarios sobre ese aspecto de la difusión.

Sin embargo, es difícil imaginar cómo podría el INE convencer a otros Ministerios y entidades tanto en el sector público como en el privado, de que tienen todo por ganar si firman convenios con el INE. Los factores importantes para convencerlos son respectivamente:

- **Oportunidad.** El INE tiene que convencer a los demás que es la institución más rápida para obtener resultados estadísticos, sobre todo si se trata de un tema difícil, que exige la elaboración de un nuevo esquema conceptual.
- **Eficiencia.** El INE tiene que convencer a otras entidades de que no solamente es el más rápido en crear y explotar encuestas si no también de que lo puede hacer a los costos más bajos – a igual calidad, obviamente.
- **Capacidad analítica.** El INE tiene que convencer a otras entidades de que no solamente dispone de los atributos ya mencionados sino también de que dada su vocación, es la entidad capacitada para hacer las preguntas más penetrantes para en seguida verificar la relación de las preguntas con los hechos.

Unos pocos entre los entrevistados comentaron que sospechaban que existían filtraciones sistemáticas en lo que toca a la difusión de datos clave para el Gobierno. Excepcionalmente se afirmó haber tenido conocimiento, aunque no a través del INE, de dichos datos antes de su fecha de publicación oficial. No obstante, y en un contexto en que nadie asoció este hecho a la manipulación de datos, se mencionó que esta práctica era inevitable y que, por lo tanto, había que aceptarla como una infracción menor a las reglas de la difusión de estadísticas oficiales. La verdad es que no se trata de una infracción menor. Hay formas de evitarla, hace daño a la imagen de imparcialidad del INE y no ayuda en nada a la credibilidad de los datos.

11. Base presupuestaria

La capacidad presupuestaria del INE tampoco debe crecer con excesiva rapidez. Hay tres formas que permiten ampliar la base de recursos disponible:

- Por aumento directo del presupuesto confiado al INE por el Gobierno.
- Por acuerdos y convenios con otras instituciones nacionales o internacionales.
- Por venta de bienes y servicios en un régimen fiscal que permita al INE guardar todos o parte de los recursos correspondientes.

Todas estas vías son legítimas y -más que ninguna- la segunda debe ser explotada con vigor. La tercera será siempre limitada, principalmente porque el mercado es necesariamente pequeño para lo que puede producir un INE y también porque socialmente no es tolerable que un INE explote su posición de único productor de información clave para el manejo de muchas de las políticas gubernamentales. En cuanto a la primera, no es justificable que un gobierno, sobre todo un gobierno comprometido a mantener una rígida disciplina financiera, pueda asegurar al INE

una expansión de su presupuesto con independencia de la obtención gradual de resultados.

Quedan las necesidades de otros Ministerios, así como sus actividades estadísticas o paraestadísticas (por ejemplo, la utilización analítica de la información contenida en registros administrativos). Si el INE tiene la capacidad de asegurar a dichos Ministerios, uno por uno, que puede reunir la información que les interesa o explotarla mas rápidamente, en forma más eficiente y con la ventaja de poder asociarla a otras variables, no hay razón para que esto no dé inicio a un proceso de centralización de la actividad estadística. Esto fue el proceso de centralización que se realizó en varios países con INEs avanzados. No hay, por otro lado experiencia de un INE en que se haya logrado centralizar la información exitosamente cambiando la ley de un día para el otro.

Pero la explotación de convenios y su ampliación paulatina exigen una cultura de control de costos que hoy día no existe en el INE. El hecho de que no exista no tiene mayor significación en la medida en que el presupuesto del INE es tan pequeño y que sus convenios son igualmente pequeños. Pero en el mediano plazo, si el INE logra empezar un proceso de centralización importante, es imprescindible que su planta técnica sepa cómo manejar costos y sobre todo cómo garantizar a sus patrocinadores de aumentos de productividad sistemáticos.

12. La paradoja de la autonomía: un comentario adicional

Al discutir el problema de autonomía no conviene que nos olvidemos de la delicada situación en que están todos los INEs.

Cuanto más útil se percibe al INE, mayores sus probabilidades de ver aumentar su presupuesto. ¿Pero quién toma la decisión de aumentar o de reducir su presupuesto? En general, los Ministerios de Hacienda tienen el poder de proponer al Congreso un presupuesto. Este último en el caso Chileno sólo puede aprobarlo o reducirlo, pero no aumentarlo. Cuando se trata de una institución pequeña y relativamente poco conocida, el poder del Ministro es casi absoluto. De este modo, el juicio que tiene el Ministerio de Hacienda acerca de la producción del INE puede llegar a ser decisivo, en especial si el INE no encuentra apoyos significativos en otros agentes económicos y políticos. Esto último difícilmente ocurrirá con un INE de producción limitada y de escaso presupuesto. Aunque sea implícitamente, un INE aislado termina acomodando su producción a las opiniones o falta de interés del Ministro de Hacienda.

Hay un punto en que los INEs corren el riesgo de cruzar una línea invisible: olvidarse de todas las demás prioridades que tienen que ver con el Estado y con la ciudadanía en general. Si pasa esto, el INE se vuelve un órgano de información del Gobierno y pierde su capacidad de productor independiente.

Por otro lado, si el INE toma una distancia excesiva de los Ministerios que le suministran recursos y no tiene ninguna protección institucional para que no se le apliquen represalias, corre el riesgo de no poder mantener su base de recursos y de perder sus reservas, si es que las tiene.

La trayectoria sólida recomendada en las páginas anteriores es una posible vía de salida de esta paradoja.

5 de mayo de 2001

Anexo I

Lista de entrevistados

- 1.- Mauricio Bustamante Postel, Periodista, Editor de Prensa, Televisión Nacional
- 2.-Eduardo Dockendorf Vallejos, Subsecretario del Ministerio Secretaria General de la Presidencia
- 3.-Lina Castañeda, periodista, cuerpo economía de Mercurio
- 4.- Jovino Novoa Vásquez, Senador de la República, partido político, Unión Demócrata Independiente de oposición
- 5.-Carlos Montes Cisternas, economista, Diputado de la República, partido político, Socialista
- 6.-Patricio Meller, Economista, Profesor Titular e Investigador del departamento de Ingeniería Industrial de la U. de Chile.
- 7.-Edgardo Boeninger Kausel, economista, Senador Institucional de la República
- 8.-Manuel Délano, periodista, Diario de la Nación
- 9.-Eduardo Engel, Economista, profesor titular, departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile
- 10.-Francisco Rosende Ramírez, economista, Decano Facultad de Economía Universidad Católica de Chile
- 11.-Carlos Ominami Pascual, Economista, Senador de la República
- 12.- Alejandro Foxley Rioseco, economista, ex Ministro de Hacienda, Senador de la República
- 13.-Felipe Morandé Lavín, economista, Gerente División de Estudio del Banco Central de Chile
- 14.-Jorge Marshall Rivera, economista, Vicepresidente y Consejero del Banco Central de Chile

15.-Salvador Valdés Prieto, Economista, Coordinador de la Comisión de Reforma del Estado del Centro de Estudio Públicos

16.-Rodrigo Egaña Barahona, Director del Proyecto de Reforma y Modernización del Estado, del Ministerio Secretaria General de la Presidencia (P)

17.- Carlos Massad Abud, Economista, Presidente del Banco Central de Chile(P)

18.- Francisco Encina Moriamez, Diputado de la República y Presidente de la Comisión de Economía de la Cámara de Diputados. (P)

19. Mario Marcel, Director, Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda

20. Macarena Garcia, Gerente de Estudios, Confederación de la Producción y el Comercio

Anexo II

Hechos – INE

Regido por: la ley 17374 del 10 de Diciembre de 1970. En algunas materias esta ley ha sido modificada tácitamente, por diversas normativas de carácter general aplicables a la administración pública. Pero en lo fundamental la ley referida es la aplicable

Organización legal: Es un servicio público, funcionalmente descentralizado, con patrimonio y personalidad jurídica propia. El estatuto de personal que se le aplica es el general para la administración pública (ley 18.834). El estatuto para la administración financiera es el general para la administración pública.

Creado en el primer antecedente organizacional del INE es de hace 155 años con la creación de la Oficina de Estadísticas. El antecedente inmediato es la Dirección de Estadísticas y Censos, que dependía del Ministerio de Economía

Nivel del Director: El Director Nacional del INE, tiene la responsabilidad de Jefe Superior del Servicio. En términos generales se puede decir que ocupa un tercer o cuarto nivel dentro de las autoridades de gobierno, después del Presidente de la República, Ministros y Subsecretarios. En términos de Derecho Administrativo, dado que es un ente funcionalmente descentralizado, el Director del INE no depende del Ministro y sólo se relaciona a través de él con el Presidente de la República. Además, el Presidente no se relaciona como superior jerárquico administrativo, como lo hace con los demás entes centralizados de la administración pública. La relación que existe en este caso, es de supervigilancia, que la doctrina ha entendido como una facultad que posee el Presidente de la República de observar en términos generales la marcha administrativa, que implica supervisión del cumplimiento de las políticas generales, aprobación de las políticas de la institución (ejemplo aprobación del Plan de Recopilación Nacional) y cumplimiento de la ley. En otras palabras, el Presidente no tiene una potestad administrativa en estricto rigor como ocurre con los entes de la administración central.

El director, por todo lo anterior reporta al Presidente de la República por medio del Ministro de Economía.

El Director del INE es nombrado libremente por el Presidente de la República, sin más requisitos que los generales de la administración pública y los exigidos en la ley de planta del INE (19.196). Puede ser removido sin ninguna limitación, ni siquiera se exige expresión de causa.

Numero de funcionarios de planta y con otros contratos

La ley 19196 autoriza 600 de planta. Efectivamente se ocupan 451 cargos. Sumando el personal contratado por el régimen a contrata (sólo dura el contrato un año, en la mayoría de los casos se renueva), más el de honorarios, el total de los recursos humanos es de 685 personas

Escalafones	'Dotación Total a Marzo 2000				Autorizada por Ley		
	Planta (A)	Contra ta	Honorarios	Totales (D) (*)	Planta Cent.	Planta Reg.	Planta Nac.(B)
Directivos	76			76	85	12	97
Profesionales	60	49	3	112	53	25	78
Técnicos	41	24	6	71	41	12	53
Administrativos	239	58	75	372	216	111	327
Auxiliares	35	11	8	54	31	14	45
Totales	451	142	92	685	426	174	600
					Dotación Máxima =====>		655

Fuente : INE

Presupuesto año 2001, sin considerar Presupuesto relacionados al Precenso (miles de pesos)

INGRESOS	4.871.834
INGRESOS DE OPERACIÓN	167.740
VENTA DE ACTIVOS	2.050
Activos Físicos	2.050
OTROS INGRESOS	4.442
Otros	4.442
APORTE FISCAL	4.691.602
OPERACIONES AÑOS ANTERIORES	5.000
SALDO INICIAL DE CAJA	1.000
GASTOS	4.871.834
GASTOS EN PERSONAL	3.834.860
BIENES Y SERVICIOS DE CONSUMO	739.672
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	243.052
Transferencias al Sector Privado	5.125
Salas Cunas y/o Jardines Infantiles	5.125
Transferencias a Otras Entidades Públicas	210.125
Proyecto Descentralización Información Estadística	82.000
Programas Especiales, Estadísticos y Sociales	35.875
Desarrollo Sistema Estadístico en INTERNET	51.250
Actualización Marco Encuesta Industrial Anual	41.000
Transferencias al Fisco	27.802
Impuestos	27.802
INVERSION REAL	51.250
Requisitos de Inversión para Funcionamiento	20.500
Inversión en Informática	30.750
OPERACIONES AÑOS ANTERIORES	1.000
OTROS COMPROMISOS PENDIENTES	1.000
SALDO FINAL DE CAJA	1.000

Fuente: Ley de Presupuesto 2001

Anexo III

**Resumen de la Legalidad actual del
Nacional de Estadísticas**

Instituto

El principal órgano dentro nuestro Sistema Estadístico Nacional, es el *Instituto Nacional de Estadísticas*, INE, organismo encargado por la ley nº 17.374 de 1970 de producir, recopilar y publicar las estadísticas oficiales de la República de Chile.

El INE se define legalmente como un **organismo de derecho público, funcionalmente descentralizado, técnico e independiente, y con patrimonio propio**. Se relaciona con el gobierno por medio del Ministerio de Economía.

1.1 Funciones del INE:

- ❑ Recopilación, elaboración técnica, análisis y publicación de las estadísticas oficiales.
- ❑ **Estudiar la coordinación de las labores estadísticas que realicen los Organismos fiscales semifiscales y empresas del Estado.**
- ❑ Levantar los censos oficiales.
- ❑ **Visar, dándole carácter oficial**, los datos estadísticos que recopilen los organismos fiscales, semifiscales y empresas del Estados.
- ❑ Presentar al Presidente de la República, para su aprobación, el **Plan Nacional de Recopilación Estadística**.
- ❑ **Impartir las normas** a los funcionarios responsables de los organismos o servicios fiscales, semifiscales, empresas del Estado, Municipalidades y demás instituciones públicas, respecto a la colección, compilación y clasificación de estas informaciones..

1.2 Director Nacional: La Dirección Técnica y Administrativa corresponden al Director Nacional del Instituto, cuyo cargo es de la exclusiva confianza del Presidente la República.

Funciones del Director:

- ❑ **Preparar anualmente el Plan Nacional de Recopilación Estadística**, presentarlo a la Comisión Nacional para su aprobación previa y luego al Presidente de la República para su aprobación definitiva.
- ❑ **Ejecutar el Plan** Anual de Trabajo del Instituto;
- ❑ **Presidir la Comisión Nacional de Estadísticas y el Comité Consultivo Técnico**

1.3 Comisión Nacional de Estadística: organismo técnico adjunto al Director Nacional, presidido por el director, con las siguientes funciones y atribuciones:

- ❑ **Aprobar anualmente el Plan Nacional** de Recopilación Estadística, antes de su presentación al Presidente de la República;
- ❑ **Proponer al Instituto las orientaciones básicas** del proceso de confección y elaboración de las estadísticas. La Comisión Nacional se **compone** con representantes de diversos organismos (8), con el propósito de representar las necesidades de producción de estadística.

Duración en el cargo: Todos los miembros de la Comisión, excepto su presidente, durarán *dos años*, pudiendo ser designados nuevamente por otros periodos iguales. Los miembros de dicha comisión tendrán una remuneración (1/10 de sueldo vital por sesión)

1.4 Comité Consultivo Técnico de Estadísticas, órgano técnico adjunto al Director del Instituto, presidido por éste, cuya misión definida por la ley es la coordinación de las labores de colección, clasificación y publicación de estadísticas que realicen los organismos fiscales, semifiscales y empresas del Estado con las del Instituto.

Funciones:

- Asesorar al Director Nacional en la Preparación del Plan Nacional de Recopilación Estadística
- Acordar los principios, normas y directivas que deban aplicarse, a fin de obtener la coordinación descrita como su misión principal.

Este comité se compone por representantes de distintos organismos de gobierno, universidades, organismos técnico etc.

Designación : Los miembros del Comité serán nombrados por Decreto Supremo a propuesta de los respectivos organismos

1.5 Otras normas de carácter general del Sistema Estadístico:

- Los **organismos públicos no podrán realizar una labor de recolección estadística de manera habitual, sin la autorización de la Comisión Nacional** a sugerencia del director nacional
- Los organismos fiscales, semifiscales, empresas del Estado, Municipalidades o de las Fuerzas Armadas que realicen trabajos de utilidad para estudios de carácter geográfico, estadístico o censal, **estarán obligados a proporcionar al Instituto de Estadísticas una copia de sus trabajos.** Se exceptúan las Fuerzas Armadas por razones de seguridad nacional. Además, estos mismos organismos **deberán comunicar al Instituto sus planes de trabajo** relacionados con la colección, compilación y clasificación estadística.
- Toda persona natural o jurídica chilena, residente, transeúnte, está obligada a suministrar los datos, antecedentes o informaciones de carácter estadístico que tengan relación con la formación de estadísticas oficiales y que sean solicitadas por el Instituto Nacional de Estadísticas. Esta obligación también

recae sobre los funcionarios responsables de los organismos o servicios fiscales, semifiscales, empresas del Estado, Municipalidades y demás instituciones públicas

Anexo IV

Estructura de la entrevista.

Formato de Preguntas

Generales

1. Que le interesa o utiliza de la producción del INE
2. Detállelos características de la información del INE que usted utiliza; es oportuna, completa Como utiliza usted esa información en su trabajo.

Adaptación, Cobertura, y Acceso

3. Qué capacidad de adaptación tiene el INE para captar nuevas demandas o inquietudes de distintos usuarios; de la población, de la prensa.
4. Qué logros y vacíos visualiza usted en la producción del INE
5. Como obtiene usted la información del INE que utiliza. Por qué medio la recibe. Con qué frecuencia. Si no es una información periódica como la obtiene, A este respecto tiene algún contacto en el INE. Se enter de novedades en la producción.

Credibilidad, Estructura Institucional, y Competencia

6. Que credibilidad le merece la información del INE. Ejemplos del IPC y del desempleo abierto.(tal vez tarifas)
7. Cree Ud. que existen interferencias. Por ejemplo, que las autoridades conozcan las cifras antes de su entrega oficial. Que haya censura a través de la fijación de niveles que resulten aceptables. Que se fuercen cambios en las cifras auténticas o en los métodos correctos.
8. Que opina de la actual estructura institucional. Sirve para satisfacer los requisitos de la Prensa
9. Que opina de la competencia técnica de los equipos del INE y de su Dirección en particular.

Independencia y Autonomía

10. Cree Ud. que el INE es independiente.
11. Que sabe Ud. del actual grado de autonomía del INE. Quién nombra al Director. Se puede remover del puesto. Como? Cuanto dura en su puesto.
12. Cuan autónomo es el INE en lo presupuestario, en sus funciones, en su gestión en el uso de metodologías. Sabe usted cuanto es el presupuesto actual del INE.
13. Sabe usted si el INE tiene un Directorio o Comisión directiva o asesora. Cree que es útil que exista

Capacidad de Análisis

14. Cree útil que las cifras del INE vengan acompañadas de informes analíticos.

Opiniones de otros Usuarios

15. Ha recogido Ud. opiniones acerca del INE de parte de agentes públicos y privados, del público en general, y de sus colegas.

Anexo V

Cuadro 1		
Superintendencias		
Nombre de la institución	Personal ocupado	Gastos per capita en Dólares EU
Pensiones	134	27
Electricidad	135	30
Bancos e inst.		
Financieras	145	34
Seguridad social	169	25
Valores y seguros	172	28
Promedio	151	28.8

Cuadro 2
Instituciones con personal ocupado entre - 50 % y + 100% del INE

Nombre de la institución	Personal ocupado	Gastos per capita en Dólares EU
Fomento de la producción	383	26
Defensa del Estado	399	25
Fondo Nacional de Salud	621	11
Desarrollo Agropecuario	1114	17
Tesorería	1229	12
Administración de aduanas	1268	22
Promedio	834	19

Cuadro 3 Institutos técnicos

Nombre de la institución	Personal ocupado	Gastos per capita en Dólares EU
Investigación científica	57	38
Investigación tecnológica	80	26
Promedio	68.5	32

Cuadro 4 Instituciones comparables

Nombre de la institución	Personal ocupado	Gastos per capita en Dólares EU
Registro civil	2471	7
Impuestos internos	2612	23
Promedio	2541.5	15
INE	623	11