



Informe Final Comisión Asesora Del Instituto Nacional De Estadísticas

Sebastián Claro
David Bravo
Bettina Horst
Claudio Sapelli
Andrea Tokman

23 de Diciembre de 2019

Santiago de Chile

Informe de la Comisión Asesora del Instituto Nacional de Estadísticas¹

Sebastián Claro

David Bravo

Bettina Horst

Claudio Sapelli

Andrea Tokman

A.- Introducción

El Ministerio de Economía y el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) han solicitado a este Consejo su pronunciamiento acerca de algunos aspectos del proyecto de ley que crea una nueva institucionalidad del Sistema Estadístico Nacional (SEN), y que se tramita actualmente en el Congreso Nacional². Este informe busca contribuir a su discusión y perfeccionamiento.

En particular, el pronunciamiento requerido se enfoca en una evaluación del rol rector del Sistema Estadístico Nacional que el proyecto otorga al INE, así como el rol del Consejo Estadístico Nacional en este esquema. A su vez, se pide analizar las atribuciones y responsabilidades del Consejo Estadístico y del Director del INE. Finalmente, se solicita un pronunciamiento respecto del nombramiento de los miembros del Consejo y su presidente.

B.- Comentarios Generales

El proyecto de Ley crea la figura de un Consejo Estadístico Nacional, con atribuciones en la aprobación de normas de carácter general y estándares estadísticos, aplicables tanto respecto del INE como de otros órganos de la Administración del Estado que cumplen funciones estadísticas y que forman parte del Sistema Estadístico Nacional. Esta atribución busca el establecimiento de estándares estadísticos comunes entre instituciones públicas.

¹ Santiago de Chile. Versión oficial final entregada el 23 de diciembre de 2019.

² El texto que es analizado aquí corresponde al "Proyecto de ley que crea una nueva institucionalidad del Sistema Estadístico Nacional", aprobado en general por el Senado, con las modificaciones introducidas por la Comisión de Economía del Senado (14 de marzo de 2018).

Aunque la necesidad de homogenizar los criterios estadísticos que rigen el levantamiento y procesamiento de las estadísticas realizadas o levantadas por órganos del Estado es deseable, lo que justifica un rol del Consejo Estadístico para con el resto del SEN, la prioridad del Consejo debiera ser el fortalecimiento de los procesos estadísticos del INE, así como del robustecimiento de su gobierno corporativo.

En este sentido, se propone que el Consejo Estadístico Nacional tenga un rol directivo respecto del INE. Ello implica no solo la aprobación de normas de carácter general respecto de procesos estadísticos del INE, sino también atribuciones administrativas que, manteniendo al Director del Servicio con responsabilidades administrativas, puedan contribuir a fortalecer la visión estratégica y la implementación de mejores prácticas de gestión como gobierno corporativo. Ello, además, le facilitará al Consejo la tarea de velar por el cumplimiento de las normas que aprueba, y proveerá al Servicio de mayor continuidad y robustez en sus definiciones estratégicas.

En cuanto a las atribuciones del Consejo respecto de otros órganos de la Administración Pública que forman parte del SEN, se constata que para lograr una tarea eficaz es necesario acotar el ámbito de aplicación de estas normas a aquellos procesos estadísticos que sean consideradas estadísticas oficiales y formen parte del Plan Nacional de Recopilación Estadística. Este Plan debiera ser diferente al que actualmente se publica, reflejando una priorización de procesos estadísticos claves derivados de la elaboración de la Política Estratégica de Estadísticas.

El fortalecimiento del Consejo Estadístico como un Consejo que cumple un rol directivo con el INE debe también asegurar que las normas estadísticas aplicables a otros organismos del Estado se cumplan. En parte, el objetivo de acotar el alcance y selectividad en su aplicación busca facilitar esta tarea. Adicionalmente, se recomienda explicitar que las normas aprobadas por el Consejo sean emitidas considerando la naturaleza descentralizada del sistema chileno, su simpleza y la razonabilidad de sus costos. A su vez, se podría asignar un rol adicional al Comité Interministerial para promover que su tarea de coordinación incluya la adecuación de las estadísticas que forman parte del Plan anual a las normas técnicas emitidas por el Consejo.

Sobre el nombramiento del Consejo y del Jefe de Servicio, se plantea la instauración de un cuerpo colegiado donde sus cinco miembros sean propuestos por el Presidente de la República y aprobados por el Senado, con duraciones parceladas, y que la designación del presidente y vicepresidente sea realizada por mayoría entre sus miembros activos. Esta figura promueve la estabilidad en la conformación del Consejo, un equilibrio en el nombramiento de sus miembros, y una adecuada independencia de los gobiernos de turno. Respecto del director del INE, se propone que su nombramiento sea definido directamente por el Consejo después de un concurso ADP. Se estima que, de esta manera, se dotará al INE tanto de la independencia necesaria para desarrollar sus funciones como de un cuerpo directivo colegiado y con capacidades técnicas para fortalecer la institución.

C.- Análisis y Comentarios al Proyecto de Ley

1.- En relación al rol del Consejo Estadístico Nacional

1. La búsqueda de consistencia técnica de las estadísticas elaboradas por los órganos de la administración del Estado es razonable y necesaria, toda vez que existe una multiplicidad de órganos del Estado que levantan datos y realizan estadísticas sin que exista un estándar homogéneo de calidad y rigurosidad en estos procesos, cuestión que también aplica a los distintos productos que el INE desarrolla. A su vez, una falta de coordinación en el levantamiento, recopilación y publicación de estadísticas entre estos miembros podría generar una costosa duplicidad, agotamiento de informantes que perjudiquen la calidad de los datos e inhibir el uso de información administrativa valiosa. Todo esto puede redundar, entre otras materias, en una dificultad para la opinión pública de interpretar como oficial información o estadísticas que no lo son, o que no cuentan con estándares mínimos de calidad, lo que en algunas ocasiones podría llevar a un deterioro de la fe pública en las estadísticas.

2. El sistema de estadísticas chileno es descentralizado, característica que el proyecto de ley busca preservar. En el mundo existe un continuo de sistemas desde los más centralizados hasta los completamente descentralizados y cada uno tiene virtudes y defectos. La virtud de un sistema descentralizado como el nuestro, parecido al modelo de Inglaterra, es que hay una mayor cercanía con los informantes y usuarios que le permite un diseño más relevante y preciso a los instrumentos, dado el conocimiento específico de quién los elabora. Además, la mayor cercanía al hacedor de políticas específicas permite aumentar la relevancia y pertinencia del dato recolectado o elaborado. Otro aspecto positivo del sistema descentralizado ha sido su capacidad de innovación. Estos beneficios vienen, sin embargo, junto con problemas: la dificultad de coordinar a múltiples organismos para lograr estandarización y calidad mínima asegurada, reducir duplicidades y controlar el costo para el informante en pos de una mayor calidad de las estadísticas. Asimismo, existe el riesgo que el interés sectorial particular pueda tomar precedencia por sobre el del sistema estadístico nacional o del bien común estadístico y la vulnerabilidad a presiones políticas. Por todo lo anterior, un sistema descentralizado como el nuestro requiere de órganos superiores con capacidad y atribuciones necesarias para minimizar estos problemas. Es ahí donde entra el rol del Consejo Estadístico Nacional y el Comité Interministerial. Sin embargo, es pertinente enfatizar que el objetivo de establecer criterios generales en el proceso estadístico de las instituciones públicas pertenecientes al Sistema Estadístico Nacional no debe alterar o poner en riesgo la naturaleza descentralizada del sistema actual.

3. Por lo anterior, resulta importante que el proyecto de ley aclare de mejor manera el alcance y los objetivos de este esfuerzo por fijar ciertos estándares mínimos comunes en el proceso estadístico de instituciones públicas que pertenecen al SEN. En la versión

actual, no está claro que los criterios y estándares que deben ser dictados por el INE y aprobados por el Consejo Estadístico Nacional apliquen a todos los procesos de levantamiento de datos y generación de estadísticas que realizan los órganos de Administración del Estados que forman parte del SEN, o a un subconjunto de estos procesos. El concepto utilizado de proceso estadístico es amplio y como tal no logra establecer un límite claro respecto de cuáles estadísticas quedarán sujetas a las directrices emanadas desde el INE y aprobadas por el Consejo Estadístico Nacional.

4. Este último punto es importante. Sin una clara definición del alcance de la tarea del INE y del Consejo respecto de los otros miembros del SEN, se corre el riesgo de atosigar el levantamiento de datos o estadísticas de centenares de instituciones públicas, exigiendo el cumplimiento de estándares mínimos en tareas estadísticas que no revierten el carácter de oficial, o limitando la innovación en instituciones cuyo proceso estadístico podría verse frenado por una lenta acción del INE y el Consejo en la emisión de normas atinentes a casos específicos. Alternativamente, se podría estar diseñando una institucionalidad sin mayor eficacia en su actuar. Este parece ser, por ejemplo, el caso de la ley actual del INE (Ley 17.374 de 1970). En su artículo segundo se establece que el INE, entre otras materias, deberá *“estudiar la coordinación de colección, clasificación y publicación de estadísticas, que realicen organismos fiscales, semifiscales y Empresas del Estado”* y deberá *“visar, dándole carácter de oficial, los datos estadísticos que recopilen los organismos fiscales, semifiscales y empresas del Estado”*. En otras palabras, la ley actual ya otorga al INE amplias facultades en el diseño y publicación de procesos estadísticos de organismos públicos. La necesidad de perfeccionar la ley en esta materia demuestra que ese rol no ha sido cubierto de manera adecuada. Por otra parte, como se ha señalado, su alcance excesivamente amplio, si es que se hace efectivo, podría ser un problema. Acotar el rol del INE y del Consejo a ciertos procesos estadísticos claves puede mejorar sustancialmente la eficacia de la nueva institucionalidad.

5. La diferenciación entre instituciones y procesos estadísticos sujetas a estos criterios y normas generales podría circunscribirse a las de las estadísticas consideradas oficiales, entendidas como el conjunto de estadísticas producidas por los organismos públicos que integran el SEN y que siguen recomendaciones y estándares técnicos establecidos. Alternativamente, se podría acotar la aplicación de normas generales al proceso estadístico de aquellas estadísticas que forman parte del Plan Nacional de Recopilación Estadístico. Este plan – derivado de la Política Estratégica de Estadísticas - debería ser distinto al que hoy se publica anualmente en la página del INE y que consta de más de 700 indicadores. Por el contrario, este plan debiera procurar ser lo suficientemente específico y acotado para establecer cuáles procesos son claves y cuáles estadísticas oficiales deben obligatoriamente levantarse utilizando criterios y normas generales dictadas por el INE y aprobadas por el Consejo Estadístico Nacional. Con esto se impone una doble responsabilidad que garantice su aplicación. Por un lado, el órgano del

Estado que levante datos incluidos en el Plan debe cumplir con los requerimientos técnicos y el INE y su Consejo deben velar por que así sea.

6. De esta manera, la labor del Consejo Estadístico Nacional respecto de otros miembros del SEN podría dividirse en dos ámbitos. Para un conjunto acotado de instituciones y para un conjunto acotado de estadísticas que formen parte del Plan Nacional de Recopilación, las normas emitidas por el INE y aprobadas por el Consejo deberían ser aplicables y formar parte de los términos de referencia que se emitan al momento de levantar estadísticas, de manera de asegurar el cumplimiento de estándares adecuados en la generación de estadísticas nacionales.

7. Para un conjunto más amplio de instituciones y funciones estadísticas, que no formen parte del Plan Estadístico Nacional o que no conduzcan a la generación de estadísticas oficiales, el Consejo podría establecer normas de carácter general y de buenas prácticas que pudieran ser incorporadas en sus procesos de manera optativa. En este caso, podría eventualmente evaluarse la emisión de una certificación por parte de agentes externos o del mismo INE que las estadísticas emitidas satisfacen estas normas voluntarias.

8. El proyecto de ley también establece que el Consejo Estadístico deberá aprobar los aspectos generales de los diseños, nuevas metodologías o actualizaciones de las estadísticas vigentes en el INE. Este aspecto del proyecto es de especial importancia, toda vez que delimita buena parte del quehacer del Consejo respecto del INE. Al respecto, caben varias consideraciones. En primer lugar, es importante enfatizar que mientras el proyecto de Ley busca fortalecer el Sistema Estadístico Nacional, rol que es asignado tanto al Consejo y el INE, existe una necesidad de potenciar el gobierno corporativo del INE, tanto para mejorar su trabajo estadístico como para fortalecer su diseño estratégico. Por ello, la tarea prioritaria del Consejo – por lo menos en una primera etapa -- debiera estar enfocada en la aprobación de normativas estadísticas aplicables al INE.

9. Al igual que para el resto de los miembros del SEN, el proyecto de Ley le otorga al Consejo la responsabilidad de velar por el cumplimiento de las recomendaciones y estándares generales en materia estadística por parte del INE. Nuevamente, esta tarea es prioritaria en comparación con el rol que pueda cumplir el Consejo Estadístico respecto de otros miembros del SEN, por lo que la tarea primordial del Consejo debiera ser asegurar su cumplimiento en primera instancia por parte del INE.

10. Finalmente, es deseable explicitar que las normas y estándares estadísticos emitidos por el INE y aprobadas por el Consejo, aplicables tanto a otros miembros del Sistema Estadístico Nacional como al propio INE, sean de conocimiento público y gocen de adecuada publicidad en su divulgación.

2.- En relación al rol rector del INE

1. El rol rector del sistema es asignado al INE, pero con una suerte de validación técnica por parte del Consejo Estadístico Nacional, que debe aprobar las normas generales dictadas por el INE para el levantamiento de estadísticas por parte de otros miembros del SEN. Bajo la propuesta que el Consejo cumpla con un rol directivo del INE, el rol rector queda fundamentalmente radicado en este organismo. En este sentido, aplican los mismos comentarios referidos al alcance de las normas generales dictadas por el INE y aprobadas por el Consejo Estadístico Nacional para el levantamiento de estadísticas por parte de otros miembros del SEN, discutidos en la sección anterior.

2. Un segundo aspecto a destacar dice relación con la tarea que el proyecto de ley le otorga al INE en la elaboración de la Política Estratégica de Estadísticas, que se establece cada cinco años, así como el Plan Nacional de Recopilación Estadística, que se realiza de manera anual. La Política Estratégica y sus respectivos planes anuales buscan definir una hoja de ruta respecto de aquellas estadísticas que deben levantarse y que estructuran la base oficial de estadísticas nacionales. Estas definiciones no solo tienen relevancia en sí mismas, sino que también establecen los límites al quehacer rector del INE y la tarea del Consejo Estadístico Nacional.

3. Cabe destacar que la ley vigente (Ley N° 17.374 de 1970) indica que corresponde al INE "*someter anualmente a la Presidencia de la República el Plan Nacional de Recopilación Estadística*", y que la Comisión Nacional de Estadísticas (organismo técnico adjunto al Director del INE³) deberá "*aprobar anualmente el Plan Nacional de Recopilación Estadística (PNRE), antes de su presentación al Presidente de la República*". Aunque la Comisión Nacional de Estadísticas ha funcionado de manera intermitente, en la actualidad se puede encontrar en la página web del INE este Plan⁴ para cada año entre 2002 y 2019. En la publicación correspondiente a 2019 se indica que el PNRE "*es una herramienta de recopilación sistematizada que sirve como una guía de la producción estadística planificada en el país*"⁵. En la página web del INE se especifica que esta herramienta se refiere a "*los productos estadísticos del Sistema Estadístico Nacional (SEN), ex ante de su levantamiento y elaboración*".

³ La ley orgánica del INE (Ley N°17.374, de 1970) establece la Comisión Nacional de Estadísticas (Art.5º), (véase su composición en <https://www.ine.cl/sistema-estadistico-nacional/comision-nacional-de-estadisticas/integrantes-de-la-comision>), y le otorga responsabilidades (artículo 7º) en la aprobación del Plan Nacional de Recopilación Estadística, en proponer orientaciones básicas sobre la confección y elaboración de estadísticas en el INE, además de otorgar facultades para requerir información sobre métodos y procedimientos utilizados en la recopilación y elaboración de estadísticas, y proponer medidas tendientes para mejorar estos procedimientos.

⁴ <https://www.ine.cl/sistema-estadistico-nacional/plan-nacional-de-recopilacion-estadistica/inicio>.

⁵ INE (2019), *Plan Nacional de Recopilación Estadística 2019*, julio.

4. La versión de 2019 de la PNRE reporta un total de 758 productos estadísticos: 130 asociados al INE (17%); 492 a entidades públicas (65%); y 136 a universidades (18%). Estos productos reflejan un criterio heterogéneo para su presentación y clasificación, correspondiendo algunos de ellos a encuestas; otros a boletines o publicaciones con agrupaciones de cuadros estadísticos; otros, al parecer, a estadísticas desagregadas (posiblemente cuadros). No obstante su extensión, el listado dista de ser exhaustivo, y no existe en él ni en otra publicación, información sobre la efectiva materialización de dichas actividades y productos estadísticos. Más aún, aunque el Sistema Estadístico Nacional está definido como *"el conjunto de reglas, métodos y actividades de organismos públicos que, de manera coordinada, recogen información, sea o no con una finalidad estadística, para la elaboración y difusión de estadísticas oficiales, que puedan servir de base para la adopción de políticas públicas o decisiones privadas"*, el PNRE incluye en la actualidad organismos privados, como instituciones de educación superior.

5. El proyecto de ley que se encuentra en trámite legislativo define el Plan Nacional de Recopilación Estadística como parte del Sistema Estadístico Nacional, entendido este último de manera restringida a las actividades de organismos públicos. En consecuencia, se requiere advertir o bien dejar constancia, que el PNRE al que se refiere el proyecto de ley, constituye un subconjunto más acotado que el Plan del mismo nombre que actualmente elabora el INE. A su vez, el actual PNRE representa más bien un listado no exhaustivo de estadísticas levantadas por instituciones públicas y privadas y no tanto a un plan que nazca de una definición estratégica.

6. Esta distinción es importante porque las funciones de órgano rector que el proyecto de ley asigna al INE se entienden se ejercerán de acuerdo al Plan Nacional de Recopilación Estadística. El Plan actual es general, y sin ser exhaustivo, abarca un conjunto muy amplio de instituciones y estadísticas. De esta manera, resulta difícil imaginar que el Consejo Estadístico Nacional pueda razonablemente emitir directrices, criterios y normas generales para el levantamiento de todas estas estadísticas. La idea de que el alcance de las normas generales (aprobadas por el Consejo Estadístico Nacional) puedan estar circunscritas a aquellas estadísticas que forman parte del Plan Estadístico Nacional supone un plan que, derivado de la Política Estratégica de Estadísticas, es más acotado y focalizado en sus objetivos. Por ello, más que procurar un listado lo más amplio posible de estadísticas realizadas por organismos públicos, se debiera procurar la delimitación del rol del INE hacia el resto del sistema a aquellas estadísticas levantadas como parte de un Plan acotado, en conexión con la Política Estratégica y que forman parte de las estadísticas oficiales.

7. Respecto de la elaboración del Plan Nacional de Recopilación Estadística, es importante reconocer la necesidad que la visión sectorial desde los distintos Ministerios (reflejada a través del Comité Interministerial) quede adecuadamente incorporada en una etapa temprana, de tal manera que el INE pueda elaborar – y el Consejo Estadístico

Nacional posteriormente aprobar -- una versión que, cautelando ciertas prioridades del gobierno, vele por el patrimonio nacional de información estadística, incorporando iniciativas que sean técnicamente factibles y que aseguren consistencia en el tiempo.

8. Estrictamente, el proyecto de ley le asigna al Comité Interministerial un rol coordinador, que a su vez es realizado por el INE. Esta tarea de coordinación se entiende en términos del diseño de las normas estadísticas que serán aplicables a los miembros del SEN, de manera de establecer criterios y definiciones comunes, evitando duplicidades y procurando una eventual interconexión entre las estadísticas levantadas. Sin embargo, el proyecto de ley parece ir algo más allá, entregando al INE una tarea de coordinación en aspectos operativos, como “la coordinación de las actividades de integración, compilación, validación, publicación, divulgación, difusión y conservación de las estadísticas realizadas por los órganos de la Administración Pública”. Para que ello sea factible, parece necesario delimitar tal responsabilidad, o radicar la coordinación en su totalidad en el comité Interministerial de manera de evitar duplicidades entre ambas facultades y restringir excesivamente la labor estadística de estas instituciones, y, como consecuencia, prevenir que la labor de coordinación termine siendo irrelevante y que el sistema pierda su valorada característica descentralizada.

9. Otro aspecto importante en el rol de rector del INE es su capacidad de requerir a otros órganos de la Administración del Estado, de manera fundada, la información y estadísticas necesarias para la elaboración de sus estadísticas, incluidas las de carácter nominado. Estos requerimientos deben quedar debidamente justificados, y podría ser rol del Consejo Estadístico visar tales peticiones. A su vez, es fundamental que el resguardo de esta información por parte del INE garantice los más altos estándares de seguridad y confidencialidad, lo que debiera quedar explícito en la ley agregando el mandato de establecer los más altos estándares de seguridad y confidencialidad en el manejo de la información, tanto aquella levantada internamente como aquella requerida desde otras instituciones. Así, corresponde asegurar la responsabilidad de protección de datos por parte del INE (sanciones y procedimientos) y el tipo de fundamentación que se debe entregar para acceder a la información, las razones por las cuales los órganos pueden negarse a hacerlo y sanciones a quienes no cumplan con esta responsabilidad. El artículo 45 del proyecto de ley avanza en todas estas áreas (incluyendo sanciones), y su versión final debiera asegurar que los resguardos establecidos sean suficientes.

10. A su vez, el proyecto de ley establece que el INE deberá proporcionar las bases de datos innominadas e indeterminadas que resulten del tratamiento de registros administrativos, de encuestas o censos que le sean solicitados por otros órganos de la Administración del Estado para el ejercicio de sus funciones. Al respecto, se recomienda la posibilidad de extender el acceso a tales bases innominadas e indeterminadas a investigadores asociados a instituciones privadas, o universidades, por razones de

investigación científica o académica. Para ello, el Consejo Estadístico debiera definir una política de acceso a la información que resguarde adecuadamente la seguridad y privacidad de los datos, definiendo también los mecanismos específicos para acceder a ellos. A su vez, debe quedar estipulado expresamente que esta obligación corresponde a datos finales y no a bases de datos intermedias o en proceso, sobre las cuales se entenderá la existencia de reserva. Tanto en la entrega de la información a otros órganos públicos, como en el acceso a investigadores, el Consejo Estadístico podría tener un rol para visar tales accesos y, eventualmente, poder declarar con carácter de reservado parte de la información solicitada.

3.- En relación al gobierno corporativo del INE

1. La figura propuesta, con un Consejo separado del Director del Servicio, plantea un desafío respecto de la división de responsabilidades entre ambos estamentos. En el proyecto de ley, el Consejo tiene un rol de aprobar principios y normas propuestas por el Director del INE – tanto respecto de otros miembros del SEN como respecto del mismo INE –, y tiene la obligación de velar por su cumplimiento. En particular, se estima que se le otorgan responsabilidades y obligaciones al Consejo sin mayores facultades para cumplirlas de buena manera.

2. El Consejo debe aprobar directrices y normas generales en el proceso estadístico del INE, y tiene el deber de velar por su cumplimiento. La estructura que se le otorga al Consejo descansa en el trabajo y la asesoría que el propio INE pueda prestarle, más allá que se establezca que el Consejo puede solicitar apoyo externo. Así, se subentiende del proyecto que es el INE quien sirve de “Secretaría Técnica” para estos efectos.⁶ Ello abre un debate respecto de la autoridad del Consejo para solicitar los estudios que estime necesarios, y que tenga acceso a los recursos del INE, y segundo, cómo se compatibiliza ello al considerar que al Consejo le corresponde velar por el cumplimiento de sus recomendaciones y estándares generales en materia estadística por parte del INE, pudiendo realizar revisiones técnicas de las estadísticas levantadas por el propio INE. En este sentido, el proyecto de ley actual otorga ciertas responsabilidades al Consejo sin entregar al mismo tiempo una estructura para que, con suficiente independencia, puede ejercer las tareas que se le encomiendan respecto del INE.

3. Esto es particularmente importante respecto de otras facultades que podrían asignarse al Consejo de manera de robustecer el gobierno corporativo del INE y su quehacer. Se debe enfatizar que, junto con fortalecer el Sistema Estadístico Nacional, este proyecto de ley debe entenderse como un esfuerzo por fortalecer el gobierno corporativo

⁶ De esta manera se entiende la definición que el Consejo Estadístico Nacional esta creado en la estructura del INE (artículo 9).

del INE. Así, el Consejo Estadístico Nacional debiera tener una capacidad de influencia sobre el INE no solo en la emisión y aprobación de normas generales en materias estadísticas, sino también en el establecimiento de procesos, procedimientos de control, y otras tareas institucionales y de gobierno corporativo. El proyecto en trámite hoy no permite garantizar que esto ocurra.

4. En este sentido, se propone un fortalecimiento de las facultades del Consejo Estadístico Nacional contenidas en el proyecto de ley respecto del INE. Estas facultades no deben sustituir la tarea del Director del INE, pero sí deben definir que el Consejo es un órgano directivo en el INE, con atribuciones no solo en la aprobación de normas estadísticas de carácter general sino también con atribuciones en materias estratégicas y de gestión que contribuyan a fortalecer a la institución. Por ejemplo, ello podría requerir la existencia de una unidad de auditoría dentro del INE que reportara directamente al Consejo, y no a éste a través del Director del INE. Esta unidad tendría la obligación de verificar que los procesos y las políticas establecidas por el Consejo, tanto en ámbitos estadísticos como de organización interna, se cumplen. Sin estas facultades adicionales, existe un riesgo alto que el Consejo sea una institución de poco involucramiento en la definición de políticas y su seguimiento, y por ello de poca eficacia en robustecer el gobierno corporativo del INE. Este rol podría fortalecerse exigiendo que el Consejo de cuenta de manera anual al Senado del Plan Estratégico del INE y de su cumplimiento.

5. La instauración del Consejo como un órgano directivo del INE requiere la delimitación de sus atribuciones y responsabilidades evitando diluir las responsabilidades del Director de Servicio con respecto al funcionamiento de la institución. Ello requiere explicitar de mejor manera en el proyecto el rol directivo del Consejo manteniendo la responsabilidad del Director en la gestión diaria del INE.

6. Otra alternativa es fundir el Consejo Estadístico Nacional y la Dirección Nacional del INE en una solo institución colegiada. Ello implicaría que la administración superior del INE recaería directamente en el Consejo Estadístico, que tendría todas las facultades de la alta administración del INE. La ventaja de esta alternativa es que, al definir la dirección del INE como un cuerpo colegiado – tal como existe en la actualidad con el Banco Central o la Comisión para el Mercado Financiero --, los desafíos estratégicos de la institución y sus planes de ejecución son menos dependientes de una persona en particular y tienen más estabilidad y robustez en el tiempo. Por otro lado, esto mismo podría lograrse dentro de la propuesta actual con una mejor definición de nombramiento y remoción, plazos, y características técnicas del Director de INE, sin necesidad de instalar un órgano de administración interna colegiado.

7. Sin embargo, la desventaja de una alternativa colegiada es que, al establecer que la dirección superior del INE recae directamente en el Consejo Estadístico Nacional sin un

director responsable por la administración del servicio, se debilitaría la tarea del Consejo para con los otros miembros del Sistema Estadístico Nacional. En otras palabras, el proyecto de ley establece una doble misión para el Consejo: aprobar y velar por el cumplimiento de estándares generales estadísticos tanto para el INE como para los otros miembros del SEN. Su acercamiento al INE, asumiendo un rol más bien de Director de Servicio, puede terminar debilitando el rol del Consejo hacia el resto de los otros órganos de la Administración del Estado que cumplen tareas estadísticas. Por ello, parece razonable avanzar en una figura separada, como la existente en el proyecto actual, pero entregándole al Consejo mayores facultades respecto del INE.

4.- En relación al sistema de nombramiento del Consejo y del Director del INE

1. En el entendido que la ley establezca un Consejo y separadamente un Jefe de Servicio, es necesario referirse tanto a la composición del Consejo como a la figura del Director del INE como Jefe de Servicio. Respecto del Consejo, es razonable perseverar con la figura de un Consejo elegido de cinco miembros, que deban tener un perfil profesional y técnico reconocido, propuestos por el Presidente de la República y aprobados por el Senado con un quórum suficientemente alto para asegurar un balance político en su interior. Estos consejeros podrían durar seis años en el cargo, con nombramientos iniciales por dos, cuatro y seis años, y luego renovaciones parceladas. Respecto del proyecto en trámite, podría justificarse que la elección del presidente del Consejo sea realizada directamente por el Presidente de la República, por un periodo de cuatro años (o el tiempo que le quede como consejero), entre los consejeros activos al momento de quedar vacante la presidencia. En cuanto a las causales de cesación en el cargo, parecen razonables las causales establecidas en el proyecto de Ley actual.

2. Respecto del Director Nacional del INE, el proyecto establece que su designación es decidida por el Presidente de la República de una terna que establece el Consejo. Se recomienda evaluar una modificación de este procedimiento, permitiendo que la designación del Director Nacional del INE recaiga directamente en el Consejo Estadístico. Considerando el proceso de nombramiento del Consejo y de su presidente, se estima que este órgano colegiado podría cumplir con las condiciones para nombrar directamente al director del servicio. Para ello, podría explicitarse que el Consejo elegirá dentro de una terna seleccionada por Alta Dirección Pública. Este último requisito no tendría que aplicarse a los miembros del Consejo, que en todo caso debieran ser personas de reconocido prestigio y calificaciones profesionales. Tanto el nombramiento como la remoción del director del INE por parte del Consejo debiera contar con un quorum de 4/5, de manera de asegurar que una mayoría circunstancial no pueda remover arbitrariamente al Director del servicio.

3. Este esquema de nombramiento y de remoción directa ejercida por el Consejo Estadístico es coherente con la preocupación descrita en la sección anterior de otorgarle mayores atribuciones de manera de contribuir al fortalecimiento efectivo de su gobierno corporativo, y no solo cumplir un rol de filtro respecto de normas generales de aplicación estadística.

4. Por último, considerando las tareas encomendadas al Consejo Estadístico, debe evaluarse si tanto su presidente como los otros consejeros deben tener dedicación exclusiva a su tarea. La presente comisión no ha llegado a una conclusión al respecto, aunque sí reconoce que las responsabilidades de los Consejeros y la carga de trabajo requerirán una dedicación alta de la jornada, de manera de asegurar el cumplimiento de sus objetivos. Si dichos cargos fueran de dedicación exclusiva debieran exceptuarse las labores docentes universitarias. Es importante también hacer presente que en ese caso la dieta de los Consejeros debiera ser suficientemente atractiva para atraer personas de alta calificación, compensando por la alta dedicación al cargo, y por las inhabilidades que se establezcan en el ejercicio de sus funciones.