

**PROYECTO DE LEY QUE CREA UNA NUEVA INSTITUCIONALIDAD DEL
SISTEMA ESTADÍSTICO NACIONAL****BOLETÍN Nº 10372-03****I. ORIGEN DE LA INICIATIVA**

El proyecto fue ingresado con fecha 04 de noviembre de 2015 y se trata de un mensaje conjunto de los Ministerios de Hacienda, Economía y Desarrollo Social. Actualmente se encuentra en Segundo Trámite Constitucional y con urgencia suma.

II. FUNDAMENTO Y OBJETIVO

Actualmente, la ley Nº 17.374 es la que otorga las directrices del funcionamiento del INE, señalando las atribuciones para levantar estadísticas oficiales. Con este proyecto de ley, se busca derogar la normativa vigente, y consagrar una nueva normativa especial, a través de la cual se establezcan los pilares sobre los que debe constituirse un nuevo sistema estadístico nacional.

Tal como señala el mensaje, para la elaboración de esta propuesta *“se han tenido a la vista las fortalezas que presenta hoy la institucionalidad vigente, tales como la cobertura de las mediciones y el pluralismo de los intervinientes en el proceso estadístico, y sin duda sus debilidades, que son las que inspiran los cambios que se someten a vuestra aprobación”*.¹

Además, es importante señalar que tanto la OCDE como el FMI han señalado que a nuestra institucionalidad estadística le falta:

- a) Independencia
- b) Financiamiento

¹ Mensaje Proyecto de Ley, Boletín 10.372-03.

- c) Acceso
- d) Coordinación

Es por aquello que resulta importante una actualización de la legislación vigente, que permita solucionar las fallas señaladas por dichos organismos internacionales.

III. CONTEXTO

El 07 de enero del año 2013, el gobierno del Presidente Sebastián Piñera presentó un proyecto de ley que establecía la ley orgánica de la Institucionalidad Estadística Nacional. Dicho proyecto, ingresado a través del Senado, a pesar de contar con innumerables urgencias hasta diciembre de 2013, no fue despachado por la Comisión de Economía de dicha Cámara, quedando en stand by su tramitación.

Aquel proyecto contemplaba la sustitución de la ley actual por una nueva normativa, creando la **Corporación de Derecho Público Instituto Nacional de Estadísticas**, sucesor legal y patrimonial del actual Instituto Nacional de Estadísticas; el **Consejo Nacional de Estadísticas**; y la **Comisión Interministerial de Estadística**.

Características del nuevo INE

- Entidad autónoma, con personalidad jurídica y patrimonio propio.
- Gobierno Corporativo, el cual le correspondería al Consejo Nacional de Estadísticas, que estaría compuesto por 5 miembros, designados por el Presidente de la República con acuerdo de 2/3 de los miembros en ejercicio del Senado, por un período de 5 años. El Presidente del Consejo sería designado por el Presidente de la República de entre sus miembros y luego el propio Consejo designaría de entre sus miembros a su Vicepresidente.
- Creación de la Comisión Interministerial de Estadísticas, que tendría como cometido fundamental la coordinación superior del Sistema Estadístico Nacional. Dicha Comisión estaría compuesta por 5 ministros.

- El Director Nacional del INE sería el Jefe Superior del organismo. Su elección se haría, previo proceso de Alta Dirección Pública, por el Consejo, para lo cual se requeriría el voto conforme de la mayoría del total de sus miembros.

Este Gobierno desechó continuar con la tramitación de dicha iniciativa, y con fecha 04 de noviembre de 2015, presentó un nuevo proyecto, con características similares, pero que cuenta con dos diferencias fundamentales respecto al presentado en la legislatura anterior:

- 1) No se le otorgará autonomía al Instituto Nacional de Estadísticas, sino únicamente Independencia.
- 2) Se otorgan mayores recursos (aún insuficientes) para la realización de las tareas del INE.

IV. CONTENIDO

Estructura

El proyecto consta de 75 artículos permanentes y 10 artículos transitorios, que modifican los siguientes cuerpos legales:

- Ley 17.374, que fija un nuevo texto refundido, coordinado y actualizado del DFL N°313 de 1960, que aprobará la ley orgánica Dirección Estadística y Censos y crea el Instituto Nacional de Estadísticas. (Artículos 1 a 74)
- Ley 18.840, orgánica constitucional del Banco Central (Artículo 75).

Antecedentes

En la actualidad, el Instituto Nacional de Estadísticas está comandado por su Director. Tiene problemas con su independencia, ya que el nombramiento de las autoridades está sujeto a la renovación de los períodos presidenciales. Asimismo, existe una Comisión Nacional de Estadísticas, organismo técnico que no ha sesionado mucho a lo largo del tiempo, sin siquiera

existir actas. Por último, se encuentra el Comité Consultivo Técnico, integrado por 20 miembros y del cual no se tiene registros de que haya sesionado desde la implementación de la ley.

Contenido

a) Definición y Reconocimiento del Sistema Estadístico Nacional (Arts. 1 y 2)

El proyecto busca que se definan e identifiquen las funciones de los intervinientes del Sistema, con el fin de eliminar las trabas y dificultades existentes para la producción estadística, en especial en cuanto a la colaboración entre los distintos organismos que intervienen en él.

b) Principios de Estadísticas Oficiales (Art. 4)

Se busca incorporar ciertos principios que orienten el accionar del INE, en caso que el ordenamiento jurídico no contenga expresamente normas que permitan dar respuesta a situaciones determinadas. Estos principios que guiarán la actividad estadística han sido destacados por la OCDE y la ONU, entre otros. Algunos de ellos son la Independencia; Imparcialidad; Coordinación; Confidencialidad; Calidad; Objetividad, etc.

c) Catálogo de Conceptos Básicos (Art. 3)

Se establece un catálogo de conceptos en materias estadísticas, con la finalidad de establecer las definiciones que forman parte de la técnica estadística.

d) Fortalecimiento Institucional (Arts. 5 a 28)

El proyecto crea una nueva institucionalidad del INE. En su orgánica, el Instituto estará compuesto por la **Dirección del Servicio**; un **Consejo Técnico**; y una **Comisión Interministerial de Estadísticas**.

Instituto Nacional de Estadísticas

- Organismo técnico, independiente y descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Se relacionará con el Presidente de la República a través del Ministerio de Economía.
- Es el órgano rector del sistema, encargado de efectuar, entre otros, el proceso de recopilación, elaboración, análisis y publicación de estadísticas. Además, le corresponderá realizar los censos en el país.

a. Director Nacional

- Nombrado por el Presidente de la República a propuesta de al menos 4/5 del Consejo Estadístico Nacional del Instituto, previa instancia de concurso realizada por el Consejo de Alta Dirección Pública.
- Las funciones de administración y dirección del Instituto continuarán radicadas en el Director, quien para todos los efectos legales será el Jefe Superior del Servicio.
- Tendrá una serie incompatibilidades e inhabilidades, siendo la más importante la imposibilidad de ser gerente, administrador, director, ejercer cargos directivos o tener participación en la propiedad de una empresa o sociedad (junto a sus filiales y coligadas) cuyo objeto o giro comercial verse sobre producción y/o levantamiento de datos, generación de estadísticas generales o particulares. Esta incompatibilidad será extensiva a los cónyuges, convivientes civiles o sus parientes hasta el segundo grado de consanguinidad
- Causales taxativas de remoción (expiración del plazo; renuncia voluntaria; incapacidad psíquica o física; inhabilidad; incumplimiento grave).

Consejo Estadístico Nacional

- Órgano colegiado, de carácter técnico, el cual deberá procurar la consistencia técnica de las estadísticas elaboradas por los órganos de la Administración del Estado, así como también velar por la debida y adecuada utilización de las definiciones técnicas y lineamientos generales de relevancia, aplicables a las estadísticas del Sistema.
- Sus principales funciones serán:
 - ✓ Aprobar la propuesta de la Política Estratégica de Estadísticas (elaborada por el Director Nacional), y presentarla ante la Comisión Interministerial de Estadísticas para su aprobación final.
 - ✓ Aprobar el Plan Nacional de Recopilación Estadística (propuesto por el Director Nacional), y presentarlo ante la Comisión Interministerial de Estadísticas para su aprobación final.
 - ✓ Aprobar la evaluación de la ejecución del Plan Nacional de Recopilación Estadística.
 - ✓ Aprobar los criterios y aspectos generales respecto a metodologías y configuración de estadísticas.
 - ✓ Proponer al Presidente de la República, por 4/5 de sus miembros, tres candidatos a Director Nacional del INE, de la nómina elaborada por el Consejo de Alta Dirección Pública.
 - ✓ Proponer al Presidente de la República la remoción del Director Nacional del INE, por motivos fundados y con el voto favorable de 4/5 de los Consejeros en ejercicio.

a. Integración del Consejo

- Estará integrado por 5 miembros, nombrados por el Presidente de la República y ratificados por los 3/5 de los miembros en ejercicio del Senado. Durarán en sus cargos un período de 6 años, renovable por una sola vez por el mismo período. Los Consejeros serán renovados por parcialidades, de dos y tres miembros en cada elección.
- Deberán reunir relevantes méritos profesionales y/o académicos en materias estadísticas o matemáticas, o de investigaciones económicas o sociales, de manera tal de garantizar su

idoneidad técnica y profesional. De esta forma para ser designado Consejero se requerirá contar con grado académico de magíster o de Doctor.

- Sesionará en forma ordinaria y extraordinaria, con la mayoría de sus miembros en ejercicio. Además, adoptará sus acuerdos por mayoría de sus miembros presentes. El Presidente del Consejo tendrá voto dirimente en caso de empate.
- El Presidente del Consejo será designado entre sus miembros y durará tres años en este cargo o el tiempo menor que le reste como Consejero, pudiendo ser designado para nuevos períodos. El Consejo elegirá de entre sus miembros a la persona que se desempeñará como Vicepresidente del mismo, quien durará en este cargo por el período de tres años o el tiempo que le reste como Consejero.
- Los Consejeros percibirán una dieta de 14 UTM por sesión, con un tope de 8 sesiones (\$646.562 - \$5.172.496). El Presidente del Consejo percibirá una dieta de 17 UTM por sesión, con un tope de 8 sesiones (\$785.111 - \$6.280.888).
- Los miembros del Consejo tendrán una serie incompatibilidades e inhabilidades, siendo la más importante la imposibilidad de ser gerente, administrador, director, ejercer cargos directivos o tener participación en la propiedad de una empresa o sociedad (junto a sus filiales y coligadas) cuyo objeto o giro comercial verse sobre producción y/o levantamiento de datos, generación de estadísticas generales o particulares. Esta incompatibilidad será extensiva a los cónyuges, convivientes civiles o sus parientes hasta el segundo grado de consanguinidad de los Consejeros.
- Los Consejeros son inamovibles en sus cargos. Sus causales de cesación son taxativas (expiración del plazo; renuncia voluntaria; incapacidad psíquica o física; causal de inhabilidad o incompatibilidad; falta grave en el cumplimiento de sus obligaciones).

Comisión Interministerial de Estadística

Su función principal será efectuar la coordinación superior del Sistema Estadístico Nacional, para lo cual se reunirá al menos dos veces al año, cuando lo convoque su presidente o a petición del Presidente de la República. La principal labor de la Comisión será la de asesorar al Presidente de la

República en el desarrollo de la Política Estratégica de Producción Estadística e impulsar y facilitar la coordinación y colaboración entre diferentes organismos públicos.

Además, la Comisión deberá proponer al Presidente de la República la Política Estratégica de Estadística. Asimismo, deberá aprobar el Plan Nacional de Recopilación Estadística, y remitirlo al Presidente de la República en el mes de diciembre de cada año.

e) Marco Regulatorio del Secreto Estadístico (Arts. 31 a 39)

De acuerdo a nuestra actual institucionalidad, es posible que existan profesionales que nunca tengan acceso a información de personas o entidades, pero sí a datos que, como resultado del procesamiento de esa información, deba ser mantenida en reserva hasta que sea divulgada por la autoridad competente.

Para dar solución a este problema, el proyecto mejora la actual regulación en materia de secreto estadístico. En este sentido, se busca actualizar el concepto de secreto, su alcance y ámbito de aplicación, de manera tal de generar las condiciones para que la información de personas, entidades o datos que obtiene el INE, junto con su procesamiento, deba ser mantenida en reserva hasta que sea divulgada por la autoridad competente.

Además, como una forma de resguardar el secreto estadístico, el proyecto propone un conjunto de sanciones penales, actualizando el tipo penal aplicable a la violación del secreto estadístico, así como también la posibilidad de sancionar a quienes incumplan su deber de reserva temporal, al tercero que insta a la comisión de estos ilícitos y, finalmente, la entrega de información maliciosamente falsa al Instituto.

Adicionalmente, en la esfera administrativa, se define el secreto estadístico, se crea una obligación de reserva temporal, se explicita que la única información que puede entregar el Instituto es aquella innominada y, además, se incorporan algunas hipótesis donde el acceso público queda restringido, entre ellas, tratándose de indicadores cuya entrega ponga en riesgo la calidad de la

información que corresponda elaborar al Instituto, cuando se trate de información que carece de calidad mínima o cuya divulgación y uso pueda inducir a error a quien la utiliza y tratándose de productos intermedios elaborados para fines internos del Instituto.

f) Procedimiento Sancionatorio (Arts. 56 a 69)

A juicio del Ejecutivo, en la legislación actual las multas para aquellas personas naturales o jurídicas, que se negaren a suministrar la información solicitada o entregaren información falsa o errónea son tan bajas que muchos infractores prefieren pagarla a tener que entregar la información.

Debido a lo anterior, se propone distinguir entre tipo de infractor (autoridades públicas, personas naturales y jurídicas) en relación al procedimiento que deben seguir. Además, se propone un aumento en el monto de las multas en razón del sujeto infractor, acompañado de la obligación de entregar la información, aun cuando hay pagado la multa.

V. CONCLUSIONES

Para cumplir con la misión institucional del Instituto Nacional de Estadísticas, la cual es *“Producir y difundir estadísticas oficiales de Chile, proporcionando información confiable y accesible a los usuarios para la toma de decisiones, logrando un mayor conocimiento de la realidad del país, y Articular el Sistema Estadístico Nacional, de manera que éste provea al país información pertinente, relevante y comparable a nivel nacional e internacional”* se hace necesaria una actualización de la normativa que regula el sistema estadístico nacional. Es por todos sabida la importancia que tiene el INE para el desarrollo y producción de mejores políticas públicas, dada la relevancia de la información que aporta, sea en materia demográfica, laboral, económica, etc. por lo que la presentación de esta iniciativa es de gran utilidad para modernizar el sistema, y así poder mejorar la producción estadística.

El punto de mayor conflictividad, y sobre el cual hay que tomar atención, dice relación con la independencia que se le debe otorgar al organismo respecto al gobierno de turno. En el proyecto en comento se dota al INE de mayor independencia, pero no se avanza hacia su consagración como un ente autónomo. Para graficarlo, no se transforma al INE en una corporación autónoma de derecho público, sino que se mantiene su dependencia directa del Ministerio de Economía. Asimismo, aun cuando sigue vigente la creación de un Consejo Técnico, elegido por el Presidente de la República con aprobación del Senado, el Director Nacional de la entidad, que además es el Jefe de Servicio, será designado directamente por el Presidente de la República, lo que, indefectiblemente, generará una dependencia del poder político. En razón de aquello, el proyecto presentado en el año 2013 por el ex Presidente Sebastián Piñera contiene los elementos necesarios para consagrar la autonomía del organismo, por lo que podría imitarse dicha propuesta de legislación, estableciendo al INE como una corporación autónoma, además de que su Director Nacional no sea elegido por el Presidente de la República.

Si bien durante el debate en la Comisión de Economía se avanzó en esta materia, al establecerse, entre otros, que los Consejeros deberán ser ratificados por 3/5 de los miembros en ejercicio del Senado (el proyecto venía sin quórum), o que el Consejo deberá aprobar el perfil de los candidatos a Director del Instituto, junto con proponer, por los 4/5 de sus miembros el candidato a Director al Presidente de la República, se siguen manteniendo las principales normas relativas a la independencia del organismo, que relativizan, entre otros, las facultades que se le entregan al Consejo en relación a las que se le otorgan al Director Nacional o a la Comisión Interministerial de Estadísticas.

En suma, el proyecto de ley es positivo en su globalidad, al hacer más moderna la institucionalidad estadística nacional, en cuanto a su estructura, protección de datos, sanciones, etc. Sin embargo, en los trámites que quedan debe explorarse la posibilidad de darle mayores grados de independencia al organismo (idealmente autonomía), otorgando mayores facultades al Consejo del mismo y dejar de hacer dependiente la producción de datos relevantes para el desarrollo de políticas públicas de los vaivenes políticos.