



PONTIFICIA  
UNIVERSIDAD  
CATÓLICA  
DE CHILE

# CONSIDERACIONES Y RECOMENDACIONES

SEMINARIO INTERNACIONAL  
FORTALECIMIENTO DE LAS  
**ESTADÍSTICAS  
PÚBLICAS**

**11 - 12 DE ENERO 2017**

AUDITORIO MIDE UC  
CAMPUS SAN JOAQUÍN



# PRIMER SEMINARIO SOBRE FORTALECIMIENTO DE LAS ESTADÍSTICAS PÚBLICAS (SEP)

## Enero 11 y 12, 2017

### CONSIDERACIONES Y RECOMENDACIONES

Como resultado de las distintas presentaciones e intercambio de opiniones ocurridas durante el Seminario, se presentan a continuación las principales consideraciones y recomendaciones sobre el fortalecimiento de las estadísticas públicas en Chile:

#### 1- Sobre la estructura y funcionamiento de un Sistema Estadístico Nacional.

El Sistema Estadístico Nacional (SEN) es el instrumento responsable de la producción de las estadísticas públicas. Este Sistema, compuesto generalmente por oficinas dependientes de instituciones gubernamentales, atiende, o debería atender, los requerimientos de información necesarios para el diseño, seguimiento y evaluación de políticas públicas y en un régimen democrático debería también ocuparse de la información que requiere la ciudadanía para una informada evaluación de la tarea que llevan a cabo sus representantes. Todos estos requerimientos de información deberían estar explicitados en el llamado Plan Estadístico Nacional.

Por lo anterior, para fortalecer las estadísticas públicas se debe fortalecer la organización y funcionamiento efectivo del SEN. Siguiendo las recomendaciones de los organismos internacionales en esta materia destacamos algunas de las características que debería considerar toda ley que se refiera a la organización de estos sistemas:

- *Centralización normativa y descentralización coordinada administrativa.* Debe existir un organismo rector del Sistema, encargado de aprobar los aspectos metodológicos involucrados en todas las estadísticas producidas por el SEN así como coordinar y controlar la efectiva y oportuna realización de las tareas a cargo de todas las unidades que componen el Sistema según su competencia por áreas temáticas.
  - En el caso de Chile existe una clara necesidad de fortalecer estos aspectos debido a que, en la práctica, el INE, como órgano principal del SEN, carece de facultades normativas y de coordinación para el sistema. En la práctica no hay sistema sino que un conjunto de estadísticas públicas elaboradas por dependencias de organismos gubernamentales referidas a su respectivo ámbito de acción.
  - A manera de ejemplo: i) no existe un mecanismo de trazabilidad de la información entre las instituciones públicas que permita realizar investigación; ii) aún dentro de un mismo sector, como es el caso de educación superior, existen agencias como CNA-Chile, SIES, CONICYT, que trabajan con datos, y a pesar que éstos son públicos no es posible cruzarlos sin un largo y minucioso trabajo previo. La situación se repite en otros sectores temáticos de gobierno
- *Independencia profesional.* El organismo rector del SEN debe contar con absoluta independencia profesional de toda otra dependencia gubernamental. Para asegurar esta independencia profesional se debería considerar una independencia presupuestaria, mediante un procedimiento similar al utilizado para el Banco Central.

- En el caso de Chile, que cuenta con Directores del INE escogidos por el Sistema de Alta Dirección Pública (SADP), no ha sido posible evitar que la Dirección del Instituto, órgano principal del SEN, cambie cuando asume un nuevo gobierno.
- Además el INE tradicionalmente ha estado inserto administrativamente dentro uno de los Ministerios de Gobierno, lo cual limita sus capacidades rectoras y de coordinación del SEN.
- *Obligación de informar al SEN y confidencialidad de la información recibida.* Por ley las dependencias gubernamentales, las empresas, los hogares y el público en general, están obligadas a permitir a instituciones del SEN, el acceso a los datos que se requieren para la elaboración de estadísticas del Sistema. Como contrapartida las instituciones del SEN deben garantizar absolutamente la privacidad de los proveedores de datos y la confidencialidad de la información que proporcionan para su uso exclusivo con fines estadísticos.
- En el seminario fueron presentados una serie de métodos y procedimientos estadísticos que permiten entregar información de base sin identificar la fuente a la cual se le prometió confidencialidad. Se recomienda que a la brevedad se estudie por parte de las instituciones del SEN la posibilidad de aplicar estos métodos a fin de que la información pública pueda ser utilizada por un mayor número de usuarios. En el punto 3-, se recomienda que las Universidades puedan apoyar a las instituciones del SEN en esta tarea.
- *Participación ciudadana en el Plan Estadístico Nacional.* En el Seminario se destacó que en democracia la ciudadanía es un usuario de la mayor relevancia para el SEN. Al respecto el Seminario recomienda para Chile que se fortalezca la participación de los ciudadanos en los Consejos de Sociedad Civil a fin de impulsar una efectiva participación de la ciudadanía en las respectivas instancias de elaboración del Plan Estadístico Nacional del SEN.
- *Estadísticas Regionales.* Dada la importancia de la política pública regional el Seminario considera necesario fortalecer la producción de estadísticas públicas referidas al ámbito regional, lo cual podrá requerir modificar aspectos de organización, metodológicos y de coordinación entre las unidades del SEN.
- *Agenda ODS 2030.* El Seminario considera que, atendiendo los compromisos adquiridos con Naciones Unidas, el SEN debe atender los requerimientos de información necesarios para que cada país pueda alcanzar en el año 2030 los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) acordados en el marco de dicho organismo internacional.
- *Calidad en el uso de los Registro Administrativos.* Los registros administrativos son una importante fuente de información para las estadísticas públicas. El Seminario recomienda incrementar los esfuerzos para mejorar y documentar la calidad de los datos administrativos. En particular se manifiesta la necesidad de contar con documentación de la calidad de los registros de estadísticas vitales que se usan para el cálculo de las proyecciones de población.

- *Confiabilidad de las estimaciones por muestreo.* Siguiendo el principio de precisión y fiabilidad de las estadísticas públicas, el Seminario recomienda que toda estimación (referidas a poblaciones o subpoblaciones) tenga documentada su fiabilidad. En el caso de muestreo probabilístico, cada estimación referida a toda la población o bien a subpoblaciones debe estar acompañada de un indicador de confiabilidad (Intervalo Confidencial, Margen de Error, etc.) con indicación de la confianza utilizada.
- *Requisitos para el cargo de Director del Órgano Principal del SEN.* El Seminario recomienda que el Director del Órgano Principal del SEN sea un profesional con sólida formación en Estadística y experiencia en el manejo de datos estadísticos. Se desaconseja limitar la capacidad de dirigir el Órgano Principal a profesionales de un área específica (ingeniero, economista u otro) debido a que la principal responsabilidad del cargo es coordinar el funcionamiento del Sistema en todas las áreas de interés de las estadísticas públicas.

## **2- Estadística, estadísticas públicas y el SEN**

La Estadística es la disciplina científica que apoya la formulación de conclusiones para aumentar el conocimiento o bien para la toma de decisiones en campos específicos a partir de datos provenientes de dichos campos. Las “estadísticas” son un instrumento de la Estadística para cumplir su propósito. Por lo tanto las instituciones del SEN no sólo son responsables de las estadísticas públicas que producen, sino también de la Estadística que respalda los métodos utilizados. Una analogía es confundir la matemática con los números

- *Oficina Principal de Estadística en vez de Estadísticas.* El Seminario considera que, en momentos en que se trabaja en la elaboración de una ley orgánica para el SEN para Chile, se considere que el INE, como oficina principal rectora y coordinadora del Sistema, sea denominado “Instituto Nacional de Estadística” (no de Estadísticas) como ocurre en todos los países del mundo de habla latina con la sola excepción de Nicaragua.
- *El Rol de la Estadística en el SEN.* Se constata que el uso del término “estadísticas” en lugar de Estadística en el órgano rector del SEN puede extralimitar el rol profesional que los usuarios pueden tener en el SEN. En efecto, el usuario de información estadística en una cierta área del conocimiento, está llamado a identificar qué atributos se desean medir así como si las estadísticas obtenidas a través de dichas mediciones son suficientes o bien presentan incongruencias para sus respectivos análisis. Sin embargo, no es el usuario sino el estadístico profesional quien, como encargado de la producción de las estadísticas del SEN, debe dar las soluciones metodológicas para perfeccionar las estadísticas producidas por el Sistema. En el caso de Chile es frecuente que Comisiones de Especialistas convocadas por el INE para perfeccionar algunas de sus estadísticas, ninguno de los integrantes es un profesional estadístico.

## **3- La Academia y el SEN**

La Academia y el SEN se pueden prestar apoyo mutuo para el mejor logro de sus fines.

- *Apoyo de la Academia al SEN.* La Academia puede apoyar al SEN mediante:
  - Actividades de formación y capacitación tales como cursos de perfeccionamiento en estadísticas públicas o programas de magíster con mención en estadísticas públicas

y fortaleciendo en sus programas de grado en Estadística (y en Demografía si hubiere) las experiencias con la producción de datos.

- Actividades de investigación conjunta entre una institución del SEN y una institución académica, en temas de especial interés para el SEN tal como la aplicación de métodos y procedimientos estadísticos que permiten entregar información de base sin afectar la confidencialidad.
  - La participación coordinada de instituciones académicas y del SEN en futuros foros internacionales tales como el World Data Forum, que actualmente se lleva a cabo del 15 al 18 de enero en Sudáfrica.
- *Apoyo del SEN a la Academia.* Ya fue comentada la dificultad que tienen los investigadores académicos en utilizar la información de las estadísticas del SEN en sus respectivas investigaciones.
- Es legítimo y conveniente que las diferentes instituciones que componen el SEN tengan en su seno equipos de estadística que ayuden en la revisión de las bases de datos y en algunos estudios preliminares, pero estas dependencias estadísticas deberían realizar los mayores esfuerzos para coordinar conceptos comunes y métodos de estudio.
- Al respecto el Seminario manifiesta su decidido apoyo a la creación de un Centro de Información para la Investigación en Chile con la justificación y objetivos que se indican en, Fajnzylber (2016), “Acceso a información pública para investigación”, Documento de referencia No 32, Espacio Público, disponible en <http://www.espaciopublico.cl/wp-content/uploads/2016/07/Documento-de-Referencia-32-v2.pdf>. El Seminario sugirió además que este Centro forme parte del SEN y que se estudie la conveniencia de que sea una dependencia del Ministerio de Ciencia y Tecnología cuya creación se anunció recientemente.

➤ **Los Censos de Población**

Los censos de población constituyen la actividad de recolección de información estadística más antigua de la cual se tenga registro. Sin duda los censos de población son hoy en día la operación más cara y compleja que se lleva a cabo en los SEN. El seminario presenta las siguientes consideraciones sobre este tema:

- *El Censo no “cuenta” cuántas personas, sino que estima.* El Seminario considera que todo censo oficial o no oficial, tiene omisión y por lo tanto sus resultados son estimaciones al igual que son estimaciones las cifras resultantes de las proyecciones demográficas.
- *Es necesario disponer de procedimientos técnicos para determinar la confiabilidad de las estimaciones del Censo.* Un posible procedimiento es utilizar la coherencia del resultado del Censo con el de las proyecciones demográficas. Pero al igual que los censos, las proyecciones demográficas son también estimaciones sobre las cuales es muy difícil evaluar objetivamente sobre la confiabilidad de las mismas. Por esta razón el Seminario recomienda la ejecución de encuestas post censales como procedimiento objetivo para determinar la confiabilidad de los resultados de un Censo de Población. Esta encuesta post censal debería ser llevada a cabo por un equipo idóneo e independiente de la institución que condujo el Censo e

implementada en los respectivos lugares, poco tiempo después de finalizada la operación censal en dicho lugar.

- *Incentivar el uso técnicas de evaluación de los datos recogidos.* Tanto para el Censo de Población como en otras encuestas el Seminario recomienda usar técnicas de evaluación de datos (paradatos), y que una vez que ese tipo de técnicas se implemente, los resultados estén disponibles para los usuarios junto con los microdatos.
- *Necesidad de explorar procedimientos alternativos.* Como toda encuesta, el Censo, está sujeto a la cooperación de los entrevistados la cual muestra ser cada vez menos entusiasta. Es una realidad que preocupa a los encargados de encuestas la creciente falta de respuesta de los entrevistados. El Seminario invita a las instituciones responsables de los Censos a explorar la posibilidad de implementar procedimientos que combinen encuestas con el uso de datos administrativos, cada vez más disponibles, a efectos de alcanzar cifras confiables en estos censos.