

Nueva Institucionalidad del INE: Reforzando la Independencia y las Confianzas

Los recientes cuestionamientos a las cifras del IPC y el CENSO deben ser analizadas con la máxima seriedad técnica, sin adelantar juicios sobre intencionalidad, ya que por el momento se apunta a ajustes metodológicos en el primer caso y a impericia comunicacional en el segundo, más que a manipulación intencional de los datos.

Resultan valiosos los esfuerzos que lleva a cabo el Ejecutivo con miras a lograr una mayor autonomía del Instituto Nacional de Estadísticas (INE). Lo anterior redundará en generar confianzas adicionales en la información, lo que es esencial si se considera que los procesos de recopilación de datos y estadísticas ocupan un lugar muy relevante en la elaboración de políticas públicas y son una fuente de información general para la ciudadanía. Por ello, disminuir los posibles conflictos de interés que puedan surgir entre la institución a cargo de generar información económica y social relevante y el gobierno de turno a través de perfeccionamientos institucionales, es un paso en la dirección correcta.

Más allá de la polémica actual, particularmente respecto al comportamiento de algunos de los componentes del Índice de Precios al Consumidor (IPC) y al manejo comunicacional del CENSO 2012 –críticas sobre las cuales se profundiza a continuación–, es preciso reconocer que nuestro país goza de renombrado prestigio respecto de sus diversos indicadores. Se trata de un capital institucional valioso que debemos cuidar como país.

En esta edición:

Nueva Institucionalidad del INE: Reforzando la Independencia y las Confianzas

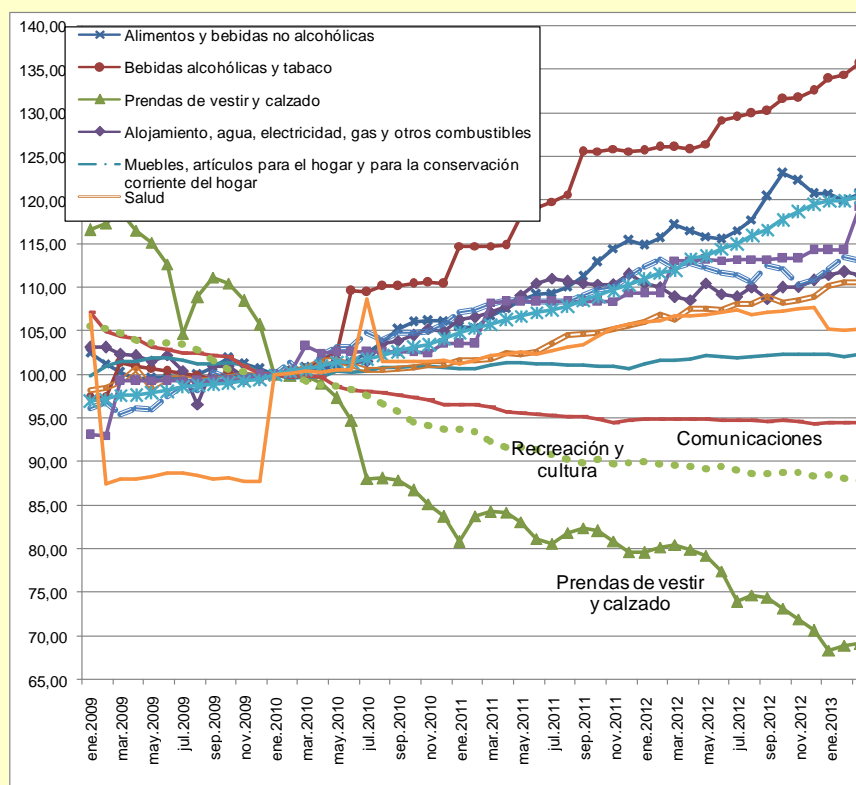
¿Qué Hacer con los Perros Vagos?: Evidencia y Propuestas

Cuestionamientos al IPC

El Índice de Precios al Consumidor, uno de los productos más difundidos y relevantes del INE, cuyo impacto abarca desde la actualización de las unidades de cuenta indexadas –UF y UTM–

hasta el manejo apropiado de la política monetaria, ha sido objeto de cuestionamientos graves. En este sentido, se ha sugerido que éste estaría sistemáticamente subvalorando el aumento de precios que experimenta la canasta representativa de bienes y servicios que pretende medir. Ello, especialmente a partir de las modificaciones que se introdujeron en la nueva metodología para la serie con base mensual diciembre 2008, las que se mantienen para la serie actual con base año 2009 y que sólo difiere en su cobertura territorial, pasando de una muestra exclusivamente tomada en Santiago a una que incluye las capitales regionales y sus zonas conurbanas de mayor relevancia. En particular, serían 3 de las 12 divisiones del índice, que en su conjunto representan un 17,4% de la canasta, las que estarían exhibiendo comportamientos llamativos a la baja: prendas de vestir y calzado, comunicaciones, recreación y cultura.

Gráfico Nº 1
DIVISIONES DEL ÍNDICE DE PRECIO AL CONSUMIDOR



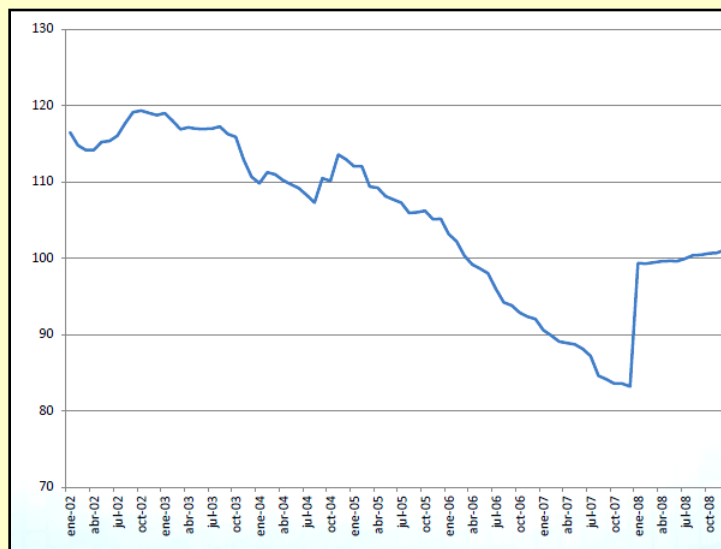
Fuente: INE.

Estas tres divisiones tienen la característica común de estar compuestas por productos que presentan importantes cambios de calidad en el tiempo. Por ejemplo, dentro de recreación y cultura, se encuentran los bienes como televisores, computadores, cámaras y otros equipos tecnológicos; en comunicaciones, los equipos de telefonía móvil; y, en prendas de vestir

y calzado, la moda agudiza el problema, pues introduce muchas variedades -unidad fundamental del índice- clasificadas como estacionales y temporales, junto con una especificación de variedades muy detallada y una alta estacionalidad de precios, que va desde los avances de temporada hasta las liquidaciones. Lo anterior hace que prendas de vestir y calzado posea una alta rotación en el índice, lo que lo hace muy sensible a la metodología empleada para los remplazos de variedades y el tratamiento de las liquidaciones, convirtiéndolo probablemente en el más controversial de estas tres divisiones.

Su metodología será revisada por el INE bajo la supervisión de una comisión de expertos invitados como se anunciara en la reunión del Comité Técnico Externo, instancia convocada para informar a los usuarios y la comunidad, respecto a las medidas que se tomarán. Entre ellas se encuentran, por ejemplo, un control por el efecto de la moda en la prendas de vestir y una mayor exigencia de representatividad para permanecer en la medición, con lo que se debería resolver este sesgo.

Gráfico N° 2
ÍNDICE DE PRECIO AL CONSUMIDOR PARA EL
VESTUARIO DE SUDÁFRICA



Fuente: INE.

Resulta importante recalcar que esta dificultad metodológica en la medición de los precios del vestuario, debido a sus particularidades que conllevan a una subestimación sistemática, no implica mayores consecuencias reales sobre la economía y el bienestar ciudadano, por lo que muchas de las críticas que se plantean parecen desproporcionadas y así resulta valioso revisar algunas de las preguntas que han surgido. ¿Están siendo esquilados los ahorrantes en UF y perceptores de

salarios reajustables? ¿Está el Banco Central errando en su política monetaria porque la verdadera inflación es mayor? ¿Está sobrestimado el crecimiento real del PIB por causa de la subestimación de la inflación?

Frente a la primera de estas dudas, hay que esclarecer que existen otros factores que tienden a hacer que la inflación medida sea habitualmente superior a la real, como demostró la Comisión Boskin para Estados Unidos, lo que redundaría en que generalmente aquellas medidas indexadas crezcan más rápido que los precios reales.

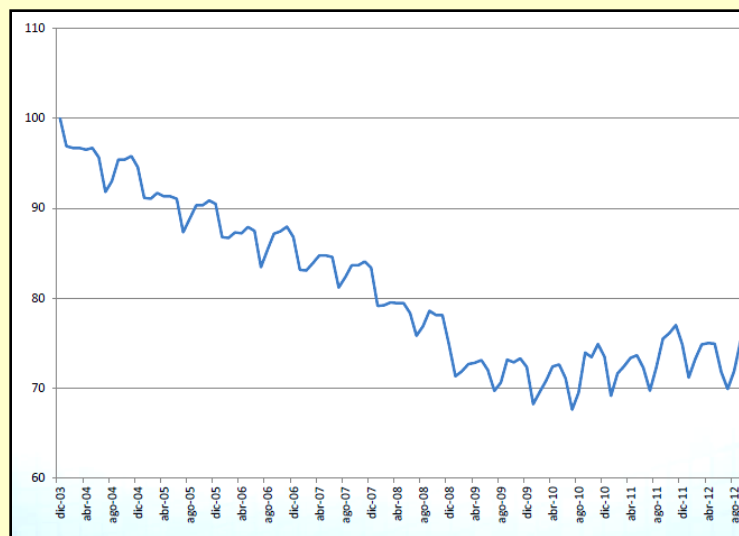
En cuanto a los efectos sobre el correcto manejo de la política monetaria, las estimaciones más holgadas de la divergencia -que el verdadero IPC sería 3% en vez de 1,5%- situarían de todas formas la inflación en el centro de la banda que fija el Banco Central (BC), esto es, no habría giro alguno en las decisiones de éste y más bien le daría tranquilidad.

Ante el tercer cuestionamiento, se olvida que la metodología de cálculo del PIB real que usa el Banco Central casi no utiliza información del IPC y se basa en general en índices de producción física de los distintos sectores.

Más aún, este dista de ser un problema único de nuestro país y su institucionalidad estadística o, como algunos han sugerido, corresponder a algún tipo de manipulación intencional. De hecho es una dificultad que ha debido ser enfrentada por varios países, entre los que se encuentran Sudáfrica y el Reino Unido, cuyos índices de precios del vestuario se presentan en el Gráfico N° 3.

Gráfico N° 3

ÍNDICE DE PRECIO AL CONSUMIDOR PARA EL VESTUARIO DEL REINO UNIDO



Fuente: INE.

A estos cambios metodológicos se le suman los positivos anuncios de mediano plazo del nuevo director del INE en la línea de aumentar la transparencia y la información disponible para el mercado para permitir que el índice sea mayormente replicable, difundir manuales respecto al trabajo de campo y revisar todos los productos en busca de posibles sesgos introducidos por cambios recurrentes de la calidad de los productos medidos, aumentando así la precisión y transparencia para cuando se actualice la canasta base con la información de la VIII Encuesta de Presupuestos Familiares, a revelarse en el segundo semestre de este año.

Cuestionamientos al CENSO 2012

La calidad de las cifras del último CENSO también han resultado objeto de preocupación pública, llegando incluso hasta la sede penal ante el Ministerio Público. A raíz de esto el instituto estadístico ha puesto en marcha una auditoría interna sobre el proceso censal, cuyos métodos se someterán a evaluación por expertos externos¹. Si bien mientras no se conozcan los resultados de dicha auditoría no se tendrá absoluta certeza de todos los detalles de lo acontecido, los cuestionamientos parecen responder a una impericia comunicacional y a la existencia de argumentos que sugieren que el cambio de metodología aplicado es acertado pero que podría haber sido precipitado. Sin embargo, no debiesen poner en duda, al menos por ahora, la probidad del proceso censal, y menos aún, del trabajo de campo realizado.

Para entender este problema comunicacional y metodológico, hay que tener en cuenta que este proceso censal difiere de los anteriores, en cuanto el trabajo de levantamiento de datos, de acuerdo a las mejores prácticas internacionales, no se realiza en un solo día feriado, sino que en una serie de días por parte de un personal más capacitado. Esto introduce ciertas particularidades que deben ser consideradas, como la probabilidad de encontrarse con un número relevante de moradores ausentes, personas que efectivamente habitan una vivienda, pero que pese a ser visitadas en diversas ocasiones no fueron ubicadas, y es precisamente ahí donde probablemente radicarón las dificultades. Esto, pues posteriormente se difundirían datos correctamente obtenidos de los moradores efectivamente censados, pero proyectados mediante métodos estadísticos a una población mayor que incluiría a los moradores ausentes estimados, sin ser absolutamente claro de que se trataba de una proyección.

Hay quienes sugieren que esta imputación de los no censados –que es habitual- no se habría especificado como tal al momento de comunicar los resultados. Más aun, se ha dicho que las estimaciones de la composición de la población serían erróneas, por la forma como se hicieron las imputaciones pero de nuevo no habrá claridad hasta que se sepan los resultados de la investigación.

Lo que puede resultar más cuestionable es que aparentemente también se proyectó a población no encuestada, que es aquella que reside en viviendas que por algún motivo no fueron efectivamente visitadas y que usualmente son incorporados a la población tras revisiones y verificaciones de organismos internacionales.

Pese a estos cuestionamientos, es importante destacar que la estimación de la población total siempre introduce ajustes, se coteja con datos del Registro Civil y es validada por CELADE, y que todo lo que hay hasta ahora siempre ha sido con carácter de estimación preliminar; más aún, los márgenes de error para la población total y su composición son menores para el diseño de políticas sociales.

De todo lo anterior resulta imperativo entonces, que los resultados obtenidos de la auditoría interna sean de conocimiento público y confirmen que se trataría de un problema de presentación y difusión de los datos y no de errores en el levantamiento de los mismo, descartando así cualquier duda que pudiese existir respecto al proceso censal, y a la credibilidad de las estadísticas oficiales.

Una nueva institucionalidad para el INE

El Ejecutivo ingresó al Congreso Nacional, en enero del presente año, un proyecto de ley para reformar la institucionalidad del INE. En la elaboración del mencionado proyecto se tuvo en consideración las recomendaciones de diversos organismos internacionales entre los que se encuentran la Comisión de Estadísticas de las Naciones Unidas, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), la División Estadística de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Fondo Monetario Internacional (FMI). Dichas recomendaciones están basadas en una serie de principios, tales como el de independencia, oportunidad, credibilidad y confiabilidad. El proyecto de ley además tiene por objeto que las estadísticas se sujeten a estándares aceptados internacionalmente de manera que ellas sean comparables con otras.

Manteniendo el principio de descentralización estadística, la iniciativa legal renueva al INE sin alterar su denominación, pero modificando su estructura orgánica y funcionamiento. Más allá de ciertos perfeccionamientos que será necesario introducir a la iniciativa durante su tramitación, el proyecto cumple con la finalidad de lograr un instituto más moderno que genere mayor confianza en cuanto a las cifras que está llamado a elaborar.

Las principales novedades del proyecto de ley son las siguientes:

1) Se dota al INE de la debida autonomía institucional y capacidad técnica. El proyecto de ley propone crear una corporación de derecho público, sucesora legal y patrimonial del actual INE. Será una entidad

autónoma, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que formará parte de un Sistema Estadístico Nacional, integrado además, por todos los órganos de la Administración del Estado que desarrollan actividades estadísticas, bajo la coordinación de una Comisión Interministerial de Estadísticas, asesorada por el Banco Central de Chile.

El proyecto propone un cambio a la estructura de gobierno corporativo del INE, entregando a un cuerpo colegiado, el Consejo Nacional de Estadísticas, la dirección del nuevo INE. El carácter colegiado del nuevo órgano de dirección superior del INE y la forma en que son designados los consejeros persigue brindar mayor legitimidad a sus decisiones pues es de prever que ellas se adopten con mayores grados de reflexión y visión complementaria y con mayor nivel de independencia del gobierno de turno.

El Consejo estará compuesto por cinco miembros, los cuales serán designados por el Presidente de la República con acuerdo de 2/3 de los miembros en ejercicio del Senado², por un período de cinco años, renovándose por parcialidades. El proyecto contempla a su vez incompatibilidades e inhabilidades específicas de manera de evitar conflictos de interés, junto con prohibiciones de uso de la información de que conozcan en el ejercicio de su cargo. En aras del resguardo de la referida autonomía, se establecen causales específicas para el término de funciones de sus integrantes. El Ministro de Economía, Fomento y Turismo puede asistir a las sesiones del Consejo con derecho a voz y proponer la adopción de determinados acuerdos, pudiendo suspender uno hasta por 15 días, requiriendo éste de unanimidad para que no rija la suspensión decretada³.

En suma, el proyecto propone un proceso ponderado y transparente de designación de consejeros y una apropiada coordinación con el Ministerio de Economía.

El Consejo será un órgano de carácter técnico, encargado de elaborar la política estadística nacional y de supervigilar la calidad de la producción de la misma por parte de los órganos de la Administración del Estado. Dadas las funciones que asume el nuevo Consejo, y el nuevo INE, resultará esencial que tanto consejeros como personal del INE sean profesionales o técnicos altamente calificados y que puedan contar con capacitación permanente. Para ello resulta esencial que el presupuesto asignado a la nueva entidad sea suficiente. Entre otras corresponde al Consejo aprobar los diseños, productos estadísticos y nuevas metodologías y determinar los criterios bajo los cuales se configuren las estadísticas oficiales realizadas por parte de un órgano de la Administración del Estado; etc.⁴.

El nuevo INE tendrá autonomía para decidir qué encuestas o investigaciones estadísticas hacer, y para determinar sus bases técnicas o su metodología, sin perjuicio de las áreas de competencia del nuevo INE

para elaborar estadísticas. Este aspecto es relevante si se piensa que el gobierno de turno podría tener interés en hacer o no una determinada encuesta, según las apreciaciones políticas del momento.

2) Comisión Interministerial Estadística. Esta comisión, que reemplazará a la Comisión Nacional de Estadísticas, será parte integrante del Sistema Nacional Estadístico y tendrá por objeto principal la coordinación del sistema, pudiendo efectuar recomendaciones a los demás órganos de la Administración del Estado que elaboren estadísticas, favoreciendo el intercambio de información estadística y la coordinación entre los agentes. Integran esta comisión el Ministro de Hacienda, el Ministro Secretario General de la Presidencia el Ministro de Economía, Fomento y Turismo; el Ministro de Desarrollo Social; y, el Ministro del Trabajo y Previsión Social; o sus respectivos subsecretarios.

3) Principios estadísticos. Se consagran los principios estadísticos que regirán al sistema, de manera que los órganos de la Administración que efectúe estadísticas deberán respetarlos y promoverlos. Entre ellos están los de imparcialidad, objetividad, calidad técnica, transparencia, proporcionalidad, finalidad estadística y secreto estadístico.

4) Fortalecimiento del secreto estadístico. Se establece que la reserva que protege la información entregada al INE es, y debe ser, absoluta. Se hace además extensible el secreto tributario al personal del INE que tome conocimiento de información tributaria reservada en el ejercicio de sus funciones. Se faculta, no obstante al INE y al Banco Central a intercambiar información que compilan para el cumplimiento de sus respectivas funciones estadísticas.

5) Fiscalización. El INE estará sometido a la fiscalización de la Contraloría General de la República, pero sus resoluciones estarán exentas de la toma de razón, lo que no tiene justificación aparente.

6) Rendición de cuentas y transparencia. Anualmente el Consejo deberá presentar al Senado un informe sobre las políticas y programas desarrollados, sus resultados y sus propuestas para el siguiente período. Ello es positivo desde la perspectiva de la transparencia y el control de gestión de una institución tan relevante para nuestra Nación. En materia de transparencia, no obstante, y sin perjuicio de que serían aplicables al INE las disposiciones de la ley de transparencia de la función pública y de acceso a la información de la Administración del Estado, lo cierto es que la iniciativa legal podría haber incorporado expresamente medidas para dar debida publicidad a las políticas, planes o metodologías que deba elaborar o utilizar el INE, así como a los criterios o estándares que determine para configurar las estadísticas del caso, debiendo esto ser aplicable también a las recomendaciones que sobre estas materias deba efectuar la Comisión Interministerial de Estadística. La debida publicidad y la transparencia de

las metodologías y criterios contribuyen a otorgar mayor confianza en los productos que elabore la institucionalidad estadística nacional, al permitir el examen y verificación de la información correspondiente.

Conclusiones

Los recientes cuestionamientos a las cifras del IPC y el CENSO deben ser analizadas con la máxima seriedad técnica, sin adelantar juicios sobre intencionalidad ya que por el momento se apunta a ajustes metodológicos en el primer caso y a impericia comunicacional en el segundo. No se trata entonces de una manipulación intencional de los datos con fines políticos como algunos sectores han manifestado. Pese a esto, se abre una valiosa oportunidad de potenciar al INE a través del proyecto de ley en discusión. Esta iniciativa legal cumple adecuadamente con la finalidad de lograr un instituto más moderno que genere confianza en cuanto a las importantes cifras que está llamado a elaborar. Se trata de una iniciativa bien orientada a dar cumplimiento a los compromisos internacionales adquiridos por nuestro país para alcanzar mejores prácticas en la actividad estadística.

En breve...

6 MODIFICACIONES Y NOVEDADES DEL PROYECTO:

- 1) El INE será una entidad autónoma, dirigida por un Consejo con miembros designados por el Presidente con aprobación del Senado. Destaca el carácter técnico del Consejo.
- 2) Se crea la Comisión Interministerial Estadística.
- 3) Se consagran los principios estadísticos que regirán al sistema.
- 4) Se fortalecimiento del secreto estadístico.
- 5) El INE estará sometido a la fiscalización de la Contraloría General de la República.
- 6) El Consejo deberá presentar al Senado un informe que incluya las políticas y programas desarrollados, sus resultados y sus propuestas para el siguiente período.

¹ Comunicado de prensa INE 2 de mayo.

² Resulta discutible el quórum exigido por el proyecto de ley para obtener el acuerdo del Senado respecto de la designación de los consejeros. En este sentido, por ejemplo, la Ley Orgánica Constitucional del Banco Central exige sólo mayoría simple.

³ Una norma similar se contiene en la Ley Orgánica del Banco Central respecto de la participación del M. de Hacienda en los consejos y la facultad de suspender un acuerdo.

⁴ El artículo 2º del proyecto de ley define estadísticas públicas como aquellas que son elaboradas por los organismos de la Administración del Estado, de acuerdo a sus atribuciones; y como oficiales, las que elabora el INE, y aquellas de carácter público a las cuales el INE les otorgue carácter oficial. Este carácter se adquiere, según el proyecto, porque son procesadas de acuerdo con esta ley y su reglamento. Sin embargo, no queda suficientemente explícita la diferencia entre ambas categorías, públicas y oficiales, ni qué efectos produce la calidad de oficiales.