



DIVISIÓN JURÍDICA

RESOLUCIÓN EXENTA N°
SANTIAGO,

2793
29 de diciembre del 2020

Visado Por:
/milabaca/

**ACCEDE PARCIALMENTE SOLICITUD DE ACCESO A LA INFORMACIÓN N°
AH007T0007382, CONFORME A LA LEY DE TRANSPARENCIA.**

VISTO: Lo dispuesto en la Ley N° 17.374, de 1970, que fija nuevo texto refundido, coordinado y actualizado del D.F.L. N° 313, de 1960, que aprueba la Ley Orgánica Dirección Estadística y Censos y crea el Instituto Nacional de Estadísticas; en el Decreto N° 1.062, de 1970, del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, actual Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, que aprueba Reglamento del Instituto Nacional de Estadísticas; en el Decreto con Fuerza de Ley N° 1-19.653, de 2001, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado; en la Ley N° 20.285, que aprueba la Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado, en adelante la “Ley de Transparencia” y su Reglamento, aprobado por el Decreto Supremo N° 13, de 2009, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia; en solicitud GESDOC **SDJ_DivisionJuridica_000003680005**, de 17.12.2020; en ordinario N° 1.486, de 01.12.2020, solicitud subsanación, y su respuesta, correo electrónico del requirente, de 02.12.2020; en lo establecido en la Resolución N° 7, de 2019, de la Contraloría General de la República, que fija normas sobre exención del trámite de toma de razón y fija normas sobre exención del trámite de Toma de Razón de las materias de personal que se indican; y en la demás normativa aplicable.

CONSIDERANDO:

1. Que, el artículo 10 de la Ley de Transparencia, citada en el Visto, dispone que toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información de cualquier órgano de la Administración del Estado, en la forma y condiciones que establece dicha ley y, además, prevé que el acceso a la información comprende el derecho de acceder a la información contenida en actos, resoluciones, actas, expedientes, contratos y acuerdos, así como toda información elaborada con presupuesto público, cualquiera sea el formato o soporte en que se contenga, salvo las excepciones legales.

2. Que, el artículo 14 de la referida Ley, dispone que el Jefe Superior del Servicio debe pronunciarse sobre la solicitud, sea entregando la información o negándose a ello, en un plazo máximo de 20 (veinte) días hábiles, contado desde la recepción de la solicitud. En este contexto, el Reglamento de la Ley de Transparencia, singularizado en el Visto del presente acto administrativo, dispone que, en caso que el órgano o servicio requerido deniegue la solicitud de información solicitada en virtud de alguna de las causales de secreto o reserva previstas en la Ley, deberá hacerlo por escrito, por el medio que corresponda y de manera fundada.

3. Que, con fecha 28 de noviembre de 2020, ha ingresado al portal de transparencia del INE, solicitud de acceso de información de don **ALEJANDRO GORAYEB FUENTES**, solicitud subsanada mediante correo electrónico individualizado e Vistos, requiriendo lo siguiente:

“Estimados buen día, junto con saludar solicito información estadística de lo siguiente Período: 2015 al 2020 Materias: fuerza laboral activa separada por género, a nivel nacional y desagregada a nivel regional. fuerza laboral activa separada por género, a nivel nacional y desagregada a nivel regional que especifique la profesión (técnico y profesional) que desempeña. Valor de servicio de transporte a nivel nacional y regional, separado por tipo de carga Valor del precio del petróleo a nivel nacional y regional. Nivel educacional (escolar, técnico, técnico profesional y profesional) a nivel nacional y desagregado a nivel regional indicadores económicos, ingreso per cápita, a nivel nacional y desagregado a nivel regional Lo anterior para hacer un estudio relacionado con la información requerida. Muchas gracias”.

Subsanación:

- En relación al Tipo de carga: todo tipo de carga: Granel, líquidos, personas, contenedor, congelada, frigorizada, carga indivisible.
- En relación al Nivel educacional: según censo 2017, actualizada la información al 2020 y de la encuesta nacional de empleo.
- Reitera que el período de información que se requiere es desde el 2015 al 2020 (5 años) para todos los requerimientos ya que me encuentro realizando un estudio en relación a la actividad logística nacional, siendo relevante dicha información para este fin. Hago presente que además de este correo, la información fue incluida en el portal de transparencia.

4. Que, de acuerdo a lo señalado en la solicitud, ésta se puede desglosar en los siguientes requerimientos:

- Período: 2015 al 2020
- A. fuerza laboral activa separada por género, a nivel nacional y desagregada a nivel regional.
- B. fuerza laboral activa separada por género, a nivel nacional y desagregada a nivel regional que especifique la profesión (técnico y profesional) que desempeña.
- C. Valor de servicio de transporte a nivel nacional y regional, separado por tipo de carga (respecto de todo tipo de cargas, granel, líquidos, personas, contenedor, congelada, frigorizada, carga invisible).
- D. Valor del precio del petróleo a nivel nacional y regional.
- E. Nivel educacional (escolar, técnico, técnico profesional y profesional) a nivel nacional y desagregado a nivel regional. Según censo 2017, actualizada la información al 2020 y de la encuesta nacional de empleo.
- F. Indicadores económicos, ingreso per cápita, a nivel nacional y desagregado a nivel regional

5. Que, en relación a lo requerido en el literal A., del considerando anterior, esto es: **fuerza laboral activa separada por género, a nivel nacional y desagregada a nivel regional**. Se informa lo siguiente:

El INE pone a disposición los principales indicadores del mercado laboral en el sitio web <https://www.ine.cl/estadisticas/sociales/mercado-laboral/ocupacion-y-desocupacion>. Ahí podrá acceder a los boletines de empleo, a cuadros estadísticos, metodologías, bases de datos, entre otra información.

Respecto a la fuerza laboral, puede ingresar en la sección Cuadros estadísticos >>>Series de tiempo, nueva calibración, proyecciones de población Censo 2017, y descargar el tabulado *Población en edad de trabajar por situación en la Fuerza de Trabajo*, donde se presentan los principales indicadores del mercado laboral a nivel nacional, por sexo y regional.

En este tabulado se entrega la serie de tiempo desde el trimestre móvil enero-marzo 2010, hasta el más reciente (agosto-octubre 2020), de los datos de la población en edad de trabajar (PET) que corresponde a las personas de 15 años o más, la fuerza de trabajo, grupo que incorpora a las personas que están trabajando, “ocupados”, y a las personas que no están trabajando, pero buscan trabajo, “desocupados”, los que se componen de las personas que “buscan trabajo por primera vez” y aquellos que están “cesantes”.

Además, en la serie se incluye a la población fuera de la fuerza de trabajo, que se compone de los iniciadores, inactivos potencialmente activos, e inactivos habituales¹. Finalmente, también incluye la tasa de desocupación, ocupación y participación.

6. En relación a lo requerido en el literal B., del considerando cuarto, esto es: **fuerza laboral activa separada por género, a nivel nacional y desagregada a nivel regional que especifique la profesión (técnico y profesional) que desempeña**. Se informa lo siguiente:

En relación a la profesión para clasificar las ocupaciones, la ENE utiliza el Clasificador Chileno de Ocupaciones, CIUO 08.CL que corresponde a la adaptación nacional de la Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones, CIUO08². Dicho clasificador se empezó a utilizar a partir del trimestre febrero-abril 2019, ya que, previamente, la agrupación se basaba en la Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones rev.88.cl (CIUO rev.88.cl).

La información desagregada de las ocupaciones, sumado a otras variables, podría llevar a la identificación de individuos en la encuesta, lo que atentaría contra el principio de secreto estadístico. De cumplirse la identificación de un individuo, implicaría infringir los principios constitucionales de legalidad y competencia, en tanto se excedería el marco de ejercicio de las funciones públicas que han sido encomendadas al INE. Por lo tanto, el INE opta por proteger

¹ Para mayor información respecto a los conceptos y las clasificaciones del mercado laboral, se recomienda revisar el Manual metodológico de la encuesta Nacional de Empleo (ENE), disponible en <https://www.ine.cl/estadisticas/sociales/mercado-laboral/ocupacion-y-desocupacion>, sección Metodologías.

² http://webanterior.ine.cl/docs/default-source/publicaciones/2018/ciuo-08.cl-clasificador-chileno-de-ocupaciones.pdf?sfvrsn=50bd58d2_4

a nuestros informantes, agrupando la información de la Clasificación (a un dígito), lo que implica que la información siempre se trabaja a un nivel agregado, y no con la información textual requerida por el informante.

Es importante señalar, además, que actualmente la clasificación de las ocupaciones (y de las actividades económicas), según los clasificadores antes señalados, se realiza por medio de técnicas minería de textos que, a través de algoritmos de aprendizaje de máquinas, desarrolla y aplica modelos de clasificación automática, pero que se aplican solamente a niveles de uno y dos dígitos, conforme a la metodología de Support Vector Machine desarrollada en el INE para estos fines³.

Previo a la utilización de esta técnica, la clasificación se realizaba de forma manual, y permitía una desagregación del clasificador a cuatro dígitos. **La discontinuación de ese método y la implementación de la codificación automática, impiden disponer actualmente de ese nivel de desagregación.**

Por lo tanto, a modo de síntesis, la ENE sólo trabaja con agrupación de ocupaciones y no con la respuesta textual del informante, a fin de proteger el secreto estadístico, y en la actualidad sólo se desarrolla una clasificación a uno y dos dígitos a través de un proceso de codificación automática, siendo publicados en las bases de datos, la información a un dígito (variable b1).

Para conocer la cantidad de los ocupados por grupo en la ocupación y su evolución en el tiempo, se recomienda ingresar al sitio web <https://www.ine.cl/estadisticas/sociales/mercado-laboral/ocupacion-y-desocupacion>, y en la sección Cuadros Estadísticos >>> Series de tiempo, nueva calibración, proyecciones de población Censo 2017, descargar el tabulados *Ocupados por grupo en la ocupación*.

7. En relación a lo requerido en el literal C., del considerando cuarto, esto es: **Valor de servicio de transporte a nivel nacional y regional, separado por tipo de carga (respecto de todo tipo de cargas, granel, líquidos, personas, contenedor, congelada, frigorizada, carga invisible**. Se informa lo siguiente:

El Instituto Nacional de Estadísticas sólo tiene disponible actualmente parte de la información requerida por el usuario. En este sentido, se adjuntan datos históricos de los periodos de los años 2015 a 2018.

En lo referente a la solicitud de información para el año 2019, actualmente nos encontramos en el proceso de levantamiento y recepción de esta información, la cual será publicada durante el año 2021; mientras que, para la información solicitada del año 2020, su proceso de levantamiento partirá en el año 2021, para ser publicado en 2022, de acuerdo al calendario estadístico institucional.

Asimismo, cabe mencionar que la información de la encuesta tiene representatividad nacional y no regional, y las variables a este nivel no cumplen con el requisito de entrega por temas de secreto estadístico.

Se entrega el detalle de las variables que contiene el archivo compartido, las cuales responde a su solicitud de información para el sector de transporte de carga:

a) Naturaleza del servicio

NATURALEZA DEL SERVICIO		CÓD.
Carga general	Transporte de carga que no necesita mecanismos especiales de traslado y que no se especifique en las siguientes categorías	B951
Carga refrigerada (frigorífica)	Transporte de carga que necesita mantener una temperatura especial para su preservación. Ej: frutas, verduras, carnes, lácteos, etc.	B952
Carga granel (no peligrosa)	Transporte de carga seca que es trasladada en grandes cantidades, sin empaquetar, usualmente es almacenada en silos	B954
Cargas líquidas (no peligrosas)	Transporte de carga líquida que es trasladada en camiones aljibes, cisterna o tanque. Ej: agua, aceite, etc.	B955
Cargas peligrosas	Transporte de carga con características inflamables, combustibles, explosivos, venenosas o radioactivas, que pueden provocar daños a otros productos, al medio de transporte, al medio ambiente o las personas. Su traslado está sujeto a estrictas normas de seguridad y especialización	B956
Cargas sobredimensionadas y de sobrepeso	Transporte de carga que excede el peso, ancho, alto y/o largo de los márgenes autorizados y estipulados, por esto, necesitan mecanismos de traslado y permisos especiales	B958

³ Para mayor información revisar Documento de Trabajo Clasificación automática de textos utilizando técnicas de text mining: Aplicación a las glosas de la Encuesta Nacional de Empleo (ENE), disponible en <https://www.ine.cl/estadisticas/sociales/mercado-laboral/ocupacion-y-desocupacion>, sección Documentos de Trabajo.

Carga granulares y pulverulentas	Transporte de carga de materiales granulares y pulverulentos, generalmente asociados al sector de la construcción. Ej.: materiales pétreos, tierra, escombros, arena, grava y ripio	B959
Transporte de vehículos	Transporte de vehículos motorizados y maquinaria	B960
Carga de especies vivas	Transporte de todo tipo de especies vivas, debiendo el vehículo cumplir con las normas de bienestar de las especies	B961
Otra. Especificar _____	Transporte de mercancías que no se encuentre en las categorías anteriores	B963

b) Tipo de carga transportada (Referente a la Hoja Complementaria)

TIPO DE CARGA TRANSPORTADA		Nacionales (%)	CÓD.
1.	Productos agrícolas y animales vivos (ganadero)		1
2.	Productos alimenticios y forraje		2
3.	Productos combustibles		3
4.	Productos minerales		4
5.	Productos metalúrgicos (rollos de acero, lingotes, perfiles, alambre)		5
6.	Chatarra y material de reciclaje		6
7.	Productos químicos		7
8.	Maquinarias y vehículos		8
9.	Productos forestales		9
10.	Áridos y materiales de construcción		10
11.	Otros transportes de carga liviana, manufacturados (ej.: vestuario, juguetes, electrodomésticos, etc.). Especifique _____		11
12.	Mudanzas		12
13.	TOTAL		13

Las variables relacionadas al tipo de carga transportada, de la hoja complementaria, se deben utilizar con cautela, debido a que es información difícil de reportar para las empresas por el registro que llevan de ella y, por tanto, su análisis puede presentar inconsistencias. Es por esto que el INE recomienda usar esta información solo para fines analíticos.

Asimismo, indicar que los factores de expansión utilizados en el resto de las variables no son los más adecuados para esta información dado que se calculan en base a las ventas de las empresas por estrato. Sin embargo, se adjuntan de igual forma, pero se recomienda tener en cuenta lo anterior descrito.

No obstante lo señalado, es necesario especificar que el índice del costo del transporte no mide el valor del transporte, sino su costo, en los términos ya explicitados.

8. En relación a lo requerido en el literal D., del considerando cuarto, esto es: **D. Valor del precio del petróleo a nivel nacional y regional.** Se informa lo siguiente:

De acuerdo con lo indicado en el artículo 1° de la Ley N° 17.374 Orgánica de INE, el Instituto Nacional de Estadísticas es un organismo técnico e independiente, persona jurídica de derecho público, funcionalmente descentralizado, y con patrimonio propio, encargado de las estadísticas y censos oficiales de la República. Por tanto, como todo servicio público se encuentra obligado a la estricta observancia de las normas y principios que rigen a la administración centralizada y descentralizada del Estado.

Luego, el INE, como servicio de información pública que es, entrega sus productos estadísticos de una manera única y universal, esto es, para todos los ciudadanos en un mismo momento, el que se encuentra determinado con anterioridad a través del Plan Nacional de Recopilación Estadística del año respectivo; encontrándonos con productos de periodicidad mensual, anual, bianual, etc. e incluso casos en que el INE los publica en un día y hora prefijada. Por esta razón, se podría afirmar que el Instituto tiene reglas propias y especiales en materia de publicidad de la información.

De esta forma, la producción estadística está constituida por la recopilación, elaboración y ordenación sistemática de los datos, siendo muchos de estos de carácter individual y personal. Es por ello que, al momento de liberar las bases

de datos se consideran criterios que minimicen los riesgos de vulneración del secreto estadístico, que protege la identidad del informante. Por lo anterior, resulta necesario precisar que el único estándar que nos rige para determinar los riesgos de identificación del informante, lo constituye aquello determinado en la legislación, al establecer que *“el INE, los organismos fiscales, semifiscales y empresas del Estado y cada uno de sus respectivos funcionarios, no podrán divulgar los hechos que se refieran a personas o entidades determinadas de que hayan tomado conocimiento en el desempeño de sus actividades. El estricto mantenimiento de estas reservas constituye el “Secreto Estadístico”. Su infracción por cualquier persona sujeta a esta obligación hará incurrir en el delito previsto y penado por el artículo 247, del Código Penal, debiendo en todo caso aplicarse pena corporal”* (Artículo 29°).

En relación con lo requerido en el punto D del considerando 4, específicamente lo correspondiente al valor del precio del petróleo a nivel nacional, se adjuntan los precios promedio del producto diésel. Sin embargo, no es posible remitir la información solicitada, correspondiente a los precios del producto diésel a nivel regional, por los siguientes motivos:

- El Índice de Precios al Consumidor es un indicador económico que tiene por objetivo la medición de la variación de precios de una canasta de bienes y servicios representativa del gasto de los hogares urbanos, cuya cobertura geográfica corresponde a todas las capitales regionales y sus zonas conurbadas dentro de las fronteras del país. El IPC se calcula como un índice agregado de precios, cuyo comportamiento es relevante de comprender para, a su vez, entender la evolución de la inflación en la economía nacional⁴.
- Para la construcción del IPC, se siguen mensualmente los precios de los bienes y servicios de una canasta fija representativa del gasto de los hogares urbanos realizado en el territorio nacional. Con el fin de garantizar que los precios recolectados sean representativos y suficientes para cumplir los requisitos del IPC, se debe aplicar un método de muestreo adecuado en la selección de los puntos de compra. Esto último debe considerar también una buena relación costo/eficacia.
- Lo anterior, por cuanto incluir todos los precios de los bienes y servicios existentes en la economía para el cálculo del IPC sería tanto complejo como costoso desde el punto de vista de la recolección, procesamiento y análisis de los datos, a la vez que sería una labor imposible de llevarse a cabo en el tiempo disponible para cumplir con las publicaciones del índice.
- De esta forma, la selección de la muestra de puntos de compra donde se recolectan los precios puede ser probabilístico o no probabilístico.

La selección de los puntos de compra utilizando un muestreo aleatorio con probabilidades de selección conocidas garantiza que la muestra seleccionada no esté distorsionada por factores subjetivos, permitiendo, a su vez, calcular los errores de muestreo. Para desarrollar un muestreo probabilístico es necesario contar con un marco exhaustivo, es decir, un listado completo de todos los puntos de compra susceptibles de muestreo. A menudo los marcos muestrales disponibles no son completos ni se ajustan correctamente a los fines del IPC. Con todo, llevar a cabo un muestreo probabilístico es demasiado costoso.

Por otra parte, es posible seleccionar los puntos de compra mediante métodos no probabilísticos. Dentro de estos destacan el muestreo dirigido, el muestreo por cuotas y el muestreo por valores umbrales. En cualquiera de estos tres métodos se hace uso de la mejor información disponible para asegurar que la muestra seleccionada resulte representativa. La muestra de puntos de compra ha de ser examinada y actualizada periódicamente. En la práctica, el uso del muestreo dirigido es el más difundido, por considerarse más eficaz en función de los costos.

Para el IPC 2018=100, la selección de los puntos de compra se genera a partir tanto de un muestreo dirigido como de un muestreo por valores umbrales (principalmente en mercados atomizados, donde se busca incorporar en la muestra aquellas empresas que acumulan el 85% del mercado en estudio), precisamente debido a la complejidad y elevados costos de obtener marcos actualizados y completos que permitan generar dicha selección.

El IPC base 2018=100 se construye con los datos de precios y gastos provenientes de las capitales regionales y zonas conurbadas de las 16 regiones del país.

El listado de las capitales regionales y principales zonas conurbadas consideradas en el IPC se detalla en el siguiente cuadro:

Cuadro 1. Cobertura geográfica IPC

Región	Capital regional y zonas conurbadas
Región de Arica	Arica
Región de Iquique	Iquique, Alto Hospicio
Región de Antofagasta	Antofagasta
Región de Atacama	Copiapó

⁴Para mayor información técnica acerca del IPC podrá acceder al Manual metodológico del Índice en el siguiente enlace: <https://www.ine.cl/estadisticas/economia/indices-de-precio-e-inflacion/indice-de-precios-al-consumidor>

Región de Coquimbo	Gran La Serena: La Serena - Coquimbo
Región de Valparaíso	Gran Valparaíso: Valparaíso - Viña del Mar - Quilpué - Concón - Villa Alemana
Región de O'Higgins	Rancagua
Región del Maule	Talca
Región de Ñuble	Chillán, Chillán Viejo
Región del Bío-Bío	Gran Concepción: Concepción - Chiguayante - Penco - San Pedro de la Paz - Talcahuano - Hualpén
Región de Araucanía	Gran Temuco: Temuco - Padre Las Casas
Región de los Lagos	Puerto Montt
Región de los Ríos	Valdivia
Región de Aysén	Coihaique
Región de Magallanes	Punta Arenas
Región Metropolitana	Gran Santiago: Comunas de Santiago incluyendo Padre Hurtado, Puente Alto y San Bernardo

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas

- Junto con determinar el número de precios que se deben recolectar, es necesario definir e identificar los establecimientos que mensualmente se visitarán para obtener estos datos.

Para la selección de los establecimientos de cada tipo (como hipermercados, supermercados, tiendas especializadas, etc.) donde se tomarán los precios mensualmente, **se seleccionan los establecimientos con mayor participación de mercado y, dentro de lo posible, aquellos ubicados en las grandes áreas de comercio de cada ciudad**, lo que se contrasta con la organización operativa de las rutas de levantamiento mensual.

Las fuentes corresponden a aquellos establecimientos donde mensualmente se consulta el precio de una variedad. Con los tipos de establecimientos más representativos en los que se comercializan los productos, se determinan las fuentes específicas donde se recolectarán mensualmente los precios de la canasta previamente definida, teniendo en cuenta:

- I. La participación de mercado de cada establecimiento para los productos y variedades de la canasta del IPC base 2018=100. Forman parte de la muestra de establecimientos aquellos con la más alta participación relativa, abarcando al menos un 85% del mercado.
- II. Se seleccionan, dentro de lo posible, los establecimientos ubicados en las grandes áreas de comercio de cada ciudad, lo que se contrasta con la organización operativa de las rutas de levantamiento mensual.
- III. En ciudades grandes como el Gran Santiago se divide la ciudad según los puntos cardinales y luego, al interior de estas cuatro zonas, se ubican los establecimientos seleccionados. Con esto se asegura que los reemplazos que puedan ocurrir en el futuro mantengan la proporcionalidad geográfica.

Una vez explicado los métodos de selección de los establecimientos comerciales de los cuales se alimenta la recolección de información del IPC, procedemos a explicar los motivos en la denegatoria de la entrega de información requerida.

No es posible la entrega de todos los precios levantados en el IPC, para el producto Diésel, desagregado por regiones debido al riesgo inminente de la identificación de los establecimientos comerciales (informantes), de los cuales se alimenta la recolección mensual de precios toda vez que existen regiones (capitales regionales y zonas conurbadas) en que, dada la composición y locación geográfica, se posee un número acotado de establecimientos comerciales, lo que conlleva que una gran cantidad de información de variedades de los productos sea levantada en estos establecimientos.

En el primer caso, la concentración o bajo número de informantes en ciertas locaciones permitiría a cualquier usuario, realizar cruces de información que pudieran permitir la identificación de nuestros informantes. A su vez, el trabajo necesario para asegurarse de que las bases pudieran compartirse efectivamente sin romper secreto estadístico se asocia con un número de horas/persona que nos obliga a denegar la solicitud realizada.

Dicho esto, procede aplicar la causal denegatoria dispuesta en el **numeral 5 el artículo N° 21 de la Ley de Transparencia**: reserva o secreto: *“Cuando se trate de documentos, datos o informaciones que una ley de quórum calificado haya declarado reservados o secretos, de acuerdo a las causales señaladas en el artículo 8° de la Constitución Política.”*

En este sentido, se debe tener presente, en primer lugar, que el principio de transparencia consagrado en el artículo 5° de la Ley N° 20.285, es de orden legal, y el artículo 8° de la Constitución Política de la República entrega reglas que jerarquizan y permiten entender en su mérito el correcto modo de aplicar la regla del artículo 5° de la Ley N° 20.285,

la que en ningún escenario es absoluta. En efecto, su contenido normativo ha sido abordado por la Corte Suprema en sentencia Rol N° 1.990-2011, señalando que:

- Lo que hay en el artículo 8° de la CPR es una declaración genérica de publicidad, no una regulación relativa al acceso a la información, entrega de ella o concepto de transparencia.
- En el inciso segundo no existe una consagración del principio de publicidad, a diferencia del principio de probidad establecido en el inciso primero.
- Precisa que la publicidad de los aspectos de los órganos del Estado puede darse por diversos medios, sin que exista un único mecanismo para ello. Los diversos mecanismos de hacer efectiva la publicidad pueden repartirse en diversos cuerpos legales, por lo que no existe una fórmula única ni norma legal que regule la publicidad.
- Finalmente, la Constitución misma, establece la posibilidad de que existan excepciones a la regla general de publicidad, excepciones que deben cumplir con dos requisitos, que sean establecidas por leyes de quórum calificado y la excepción se funde en alguna de las 4 causales establecidas expresamente por el inciso segundo del artículo 8° de la Constitución.

El inciso 2° del artículo 8° de la Constitución Política de la República: *“Son públicos los actos y resoluciones de los Órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen. Sin embargo, sólo una ley de quórum calificado podrá establecer la reserva o secreto de aquellos o de estos, cuando la publicidad afectare el debido cumplimiento de las funciones de dichos órganos, los derechos de las personas, la seguridad de la Nación o el interés nacional.”*

Por su parte, la disposición CUARTA TRANSITORIA de la Constitución Política de la República prescribe: *“Se entenderá que las leyes actualmente en vigor sobre materias que conforme a esta Constitución deben ser objeto de leyes orgánicas constitucionales o aprobadas con quórum calificado, cumplen estos requisitos y seguirán aplicándose en lo que no sean contrarias a la Constitución, mientras no se dicten los correspondientes cuerpos legales.”*

La norma anterior salva la situación que da cuenta el artículo 29 de la Ley N° 17.374, que fija nuevo texto refundido, coordinado y actualizado del DFL N° 313, **de 1970**, que aprobara la Ley Orgánica dirección estadística y censos y crea el Instituto Nacional de Estadísticas y que establece:

“El Instituto Nacional de Estadísticas, los organismos fiscales, semifiscales y Empresas del Estado, y cada uno de sus respectivos funcionarios, no podrán divulgar los hechos que se refieren a personas o entidades determinadas de que hayan tomado conocimiento en el desempeño de sus actividades.

El estricto mantenimiento de estas reservas constituye el “Secreto Estadístico”. Si infracción por cualquier persona sujeta a esta obligación, hará incurrir en el delito previsto y penado por el artículo 247, del Código Penal, debiendo en todo caso aplicarse pena corporal”.

Luego, para resguardar el “Secreto Estadístico”, la información que entrega el INE debe tener el carácter de innominada e indeterminada, sin excepciones de ningún tipo, ni administrativas ni judiciales pues, como se señaló, la oferta de secreto que se ofrece al informante es total, absoluta, y es la que permite al INE desarrollar su cometido.

Lo anterior tiene una justificación muy razonable y es que la actividad del INE abarca una amplia dimensión de la vida de las personas, así como de las empresas, por ejemplo, a través de las encuestas de hogares se recaba información personal y sensible de sus integrantes, sus hábitos de consumo y orientación sexual y en el caso de las encuestas de empresas, sobre sus ingresos y gastos, entre otras materias.

Por ello, y no obstante que el INE es probablemente el **mayor tenedor de datos de las personas naturales y jurídicas en el Estado, se hace necesario aclarar que la información que ingresa al INE no es, ni se transforma en pública por ese sólo hecho: lo que es público es el resultado estadístico del tratamiento de esos datos.** Esto incluye eventualmente la base de datos a un nivel de innominación e indeterminación aceptable, por lo que conviene reiterar que la protección especial que brinda el Secreto Estadístico es justamente para los informantes, no para la actividad del INE, la que queda completamente a merced de las normas generales de transparencia de la Ley N° 20.285.

El secreto permite que los informantes entreguen libremente información que de otra manera jamás revelarían. Si el Estado, a través del INE, no pudiera acceder a esa información probablemente la estadística carecería de representatividad y sus resultados no darían confianza y es justamente la confianza que el secreto ofrece, la que permite que los informantes entreguen información de calidad de todo aquello que se les consulta.

Cuando se dan a conocer dichos actos o documentos se quiebra la expectativa de privacidad que fue ofrecida por el Instituto a través de las garantías del Secreto Estadístico. Desconocer esta oferta desmantela toda la institucionalidad estadística sobre la base de la cual se construye nuestra actividad, que es la confianza de los informantes en que sus datos no serán revelados.

En el mismo sentido, el INE se encuentra también sujeto en su actuar a los Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales⁵, los cuales son aplicados en nuestro país en virtud de lo dispuesto en el artículo 5° inciso 2° de la Constitución Política de la República, que constituyen los criterios inspiradores de los códigos de buenas prácticas internacionales y por ende, revisten el carácter de normas y directrices internacionales. Concretamente, en el caso en análisis, son de principal relevancia los siguientes principios:

*“Principio 1: Las estadísticas oficiales constituyen un elemento indispensable en el sistema de información de una sociedad democrática y proporcionan al gobierno, a la economía y al público datos acerca de la situación económica, demográfica, social y ambiental. **Con este fin, los organismos oficiales de estadística han de compilar y facilitar en forma imparcial estadísticas oficiales de comprobada utilidad práctica para que los ciudadanos puedan ejercer su derecho a la información pública.***

Principio 4. Los organismos de estadística tienen derecho a formular observaciones sobre interpretaciones erróneas y la utilización indebida de las estadísticas.

*Principio 6: Los datos que reúnan los organismos de estadística para la compilación estadística, ya sea que se refieran a personas naturales o jurídicas, **deben ser estrictamente confidenciales y utilizarse exclusivamente para fines estadísticos.**” (el destacado es nuestro)*

En este contexto, el ejercicio de las funciones públicas entregadas al INE debe efectuarse con estricta sujeción a las normas y principios que las regulan y, por ende, cualquier acción ejecutada fuera de este ámbito vulneraría los principios de legalidad y competencia, consagrados en los artículos 6° y 7° de la Constitución Política de la República, cuyo texto señala:

“Artículo 6°: Los órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella, y garantizar el orden institucional de la República.

Los preceptos de esta Constitución obligan tanto a los titulares o integrantes de dichos órganos como a toda persona, institución o grupo.

La infracción de esta norma generará las responsabilidades y sanciones que determine la ley.”

“Artículo 7°: Los órganos del Estado actúan válidamente previa investidura regular de sus integrantes, dentro de su competencia y en la forma que prescriba la ley.

Ninguna magistratura, ninguna persona ni grupo de personas pueden atribuirse, ni aun a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente se les hayan conferido en virtud de la Constitución o las leyes.

Todo acto en contravención a este artículo es nulo y originará las responsabilidades y sanciones que la ley señale.”

En este mismo sentido, cumple citar lo dispuesto en el artículo 2° de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, que dispone: *“Artículo 2°: Los órganos de la Administración del Estado someterán su acción a la Constitución y a las leyes. Deberán actuar dentro de su competencia y no tendrán más atribuciones que las que expresamente les haya conferido el ordenamiento jurídico. Todo abuso o exceso en el ejercicio de sus potestades dará lugar a las acciones y recursos correspondientes.”*

Es por ello que existe una alta probabilidad de identificar los precios y a consecuencia de ello, a los informantes, lo que nos obliga, para no vulnerar el secreto estadístico, a denegar la solicitud de información.

Para ejemplificar de mejor forma cómo se podría realizar esta identificación, a continuación, se expone un ejemplo con el fin de simplificar lo antes señalado.

Regiones con bajo número de establecimientos comerciales

Suponiendo que los datos de la siguiente tabla pertenecen a un informante al momento de recolección de precios, la cual se encuentra en el formato con que trabajamos en el IPC, donde las primeras 5 columnas corresponden a la identificación del producto en canasta del índice, la sexta corresponde a la identificación de la variedad del producto a levantar, luego viene una identificación del tipo de establecimiento, luego la fuente de información de precios la cual se encuentra en color rojo puesto que es la variable que se debe proteger. Junto a esta variable encontramos el identificador de región y posterior a este la variable comuna.

⁵ NACIONES UNIDAS. Consejo Económico y Social. Aplicación de los principios fundamentales de las estadísticas oficiales. Resolución aprobada por la Asamblea General el 29 de enero de 2014. <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/68/261>

En este ejemplo, en particular para el producto 72212, la información de precios proviene solo de la única variedad presente en la región "X", con su levantamiento en un único tipo de establecimiento, donde existen solo dos establecimientos comerciales.

Tabla 1. Ejemplo Base de datos formato IPC

D	G	C	SC	P	V	TIPO_EST	FUENTE	REGION	glosa_Comuna	pm_actual	GLOSA_PRODUCIO	Glosa_VARIEDAD	MARCA	Especificación
7	2	2	1	2	1	Tipo 1	Fuente 1	Región "X"	Comuna "Y"	Precio 3	DIÉSEL	DIÉSEL	Marca 1	Petróleo diésel con "x" características a seguir
7	2	2	1	2	1	Tipo 1	Fuente 2	Región "X"	Comuna "Y"	Precio 4	DIÉSEL	DIÉSEL	Marca 2	Petróleo diésel con "x" características a seguir

Fuente: Elaboración propia.

En este ejemplo vemos que existe una alta probabilidad de identificación del informante de esta variedad de producto, debido a la escasa oferta en dicha región es posible, mirando la columna identificadora del precio, hacer un cruce de información y encontrar directa o indirectamente a la fuente que reporta el precio. Como la base del IPC se provee con esta estructura, es posible además hacer un cruce con variedades de otros productos en la canasta que son entregados por la misma fuente, por lo tanto, en este caso se deduce fácilmente el riesgo inminente de identificación del informante.

Como productores estadísticos y garantes de la confidencialidad de la información entregada por parte de los informantes, debemos procurar tomar conciencia y acción respecto a los riesgos potenciales de divulgar información sensible que sea posible nominar.

Por último, la confianza que los informantes depositan en nuestro Servicio, implica nuestra garantía y compromiso absoluto, respecto del uso exclusivamente estadístico de la información que se obtiene con la muestra, y del cumplimiento de la reserva legal que el encuestador y los distintos funcionarios del INE garantizada cada vez que se concurre al establecimiento respectivo.

El Instituto Nacional de Estadísticas, por tanto, debe ser cauteloso en orden a cumplir con dicha garantía y no vulnerar el secreto estadístico, dado que la confianza, y sólo la confianza, es lo que nos permite recopilar información fidedigna, confiable y procesable de parte de los múltiples informantes de la institución.

Al respecto, ha reflexionado el Tribunal Constitucional en un sentido acorde a lo que se ha señalado previamente, al reconocer que el artículo 8 inciso segundo no hace público todo aquello que se encuentre en poder de la Administración. Así, indica:

"DÉCIMO CUARTO: Que, en primer lugar, cabe consignar que según se aprecia del tenor del artículo 8°, inciso segundo, constitucional, y tal como lo ha entendido ya ésta Magistratura, aquel "no hace público todo lo que el Estado tenga o posea, sino sólo "los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y procedimientos que utilicen" (entre otras, STC Rol N° 2907, c. 25°; STC Rol N° 3111, c. 210), dicho en otros términos, "son públicos sólo ciertos aspectos de la actuación administrativa: los actos y resoluciones, sus fundamentos y los procedimientos que utilicen" (C. 260 STC Rol N° 2982)";

Por otro lado, si se entregase dicha información, conjuntamente con la afectación a las normas del secreto estadístico, existe consecuentemente riesgo de infracción a los principios constitucionales de legalidad y competencia, en tanto excedería el marco de ejercicio de las funciones públicas que han sido encomendadas al Instituto Nacional de Estadísticas.

9. Que, en relación a lo requerido en el literal E., del considerando anterior, esto es: **E. Nivel educacional (escolar, técnico, técnico profesional y profesional) a nivel nacional y desagregado a nivel regional. Según censo 2017, actualizada la información al 2020 y de la encuesta nacional de empleo**, se informa lo siguiente:

En relación al nivel educacional, en el sitio <https://www.ine.cl/estadisticas/sociales/mercado-laboral> puedes descargar las bases de datos de la ENE, en formato STATA, SPSS y CVS. Entre las variables contenidas en las bases se encuentra la Clasificación Internacional de Nivel Educativo (CINE), denominada "cine". Esta clasificación se divide en 1. Nunca Estudió, 2. Educación pre escolar; 3. Educación primaria (nivel 1); 4. Educación primaria (nivel 2); 5. Educación secundaria; 6. Educación Técnica (Educación superior no universitaria); 7. Educación universitaria; 8. Postítulos y maestrías; 9. Doctorado; 999. Nivel Ignorado. También se pone a disposición la variable "nivel", que indica el nivel

educacional más alto aprobado⁶, y la variable “termino nivel” que indica si la persona efectivamente finalizó el nivel previamente señalado.

Luego, en cuanto a los datos requeridos sobre el nivel educacional correspondientes a los resultados del Censo de Población y Vivienda 2017, aquellos se encuentran en el link: http://resultados.censo2017.cl/download/4_1_EDUCACION.xls, el cual corresponde a la siguiente tabla excel, "POBLACIÓN TOTAL, POR GRUPOS DE EDAD, SEGÚN NIVEL EDUCACIONAL MÁS ALTO ALCANZADO Y CURSO MÁS ALTO APROBADO", con resultados a nivel Región, provincia y comuna.

10. Que, en relación a lo requerido en el literal F., del considerando anterior, esto es: **F. Indicadores económicos, ingreso per cápita, a nivel nacional y desagregado a nivel regional**, se informa lo siguiente:

La Encuesta Suplementaria de Ingresos (ESI) es un módulo complementario que se aplica al interior de la actual Encuesta Nacional de Empleo (ENE) en el trimestre octubre-diciembre de cada año. Su objetivo es caracterizar los ingresos laborales de las personas que son clasificadas como ocupadas en la ENE y los ingresos de otras fuentes de los hogares, tanto a nivel nacional como regional, según precios de octubre de cada año.

Los ingresos de la ocupación que son capturados por la ESI se refieren a los ingresos netos (que excluyen los descuentos legales e impuestos). Los ingresos de los ocupados con los que se calculan los estimadores principales (ingreso medio, ingreso mediano, y eventualmente ingreso por hora) incluyen los ingresos del trabajo principal, y excluyen los ingresos por otros trabajos y otras fuentes (variable `ing_t_p`).

El periodo de referencia de la ENE corresponde a la semana anterior, mientras que el de la ESI corresponde al mes anterior. Por lo tanto, para relacionar la información de ingresos del trabajo del mes anterior con la información de caracterización del empleo en la semana de referencia se debe filtrar por `ocup_ref = 1`. Las observaciones que cumplen con la condición `ocup_ref = 1` son aquellas que llevan más de un mes en el mismo puesto de trabajo.

Respecto a lo solicitado correspondiente al *ingreso per cápita, a nivel nacional y desagregado a nivel regional* se adjunta, una Tabla en formato Excel con la información solicitada. Señalar, de todas formas, que la ESI no tiene datos publicados para el año 2020, por lo que no se otorga información para ese año.

Además, se recomienda al usuario el uso de la plataforma INE.STAT, donde se podrán obtener distintos tabulados interactivos empleando la ESI sin necesidad de emplear softwares externos. Esta herramienta se encuentra en el siguiente enlace <https://stat.ine.cl/>

Por último, las Bases datos de la ESI se encuentran disponibles en el siguiente link: <https://www.ine.cl/estadisticas/sociales/ingresos-y-gastos/encuesta-suplementaria-de-ingresos>

11. Por último, se recuerda que el Instituto Nacional de Estadísticas comparte información, bases de datos y/o análisis de acuerdo a metodologías propias, por lo que no se hace responsable del uso de las bases de datos, cálculos, informaciones o análisis que se puedan obtener producto de las mismas, ni de la interpretación y aplicación que el usuario haga de los resultados obtenidos a través del uso de la información; por lo que cualquier decisión basada en su interpretación excluye al INE de responsabilidad alguna. Lo anterior no obsta al derecho del Instituto Nacional de Estadísticas para formular observaciones a interpretaciones erróneas que de ellas se hagan por su parte.

12. Atendido lo expuesto en los considerandos previos, el Instituto Nacional de Estadísticas considera procedente acceder parcialmente a la solicitud de acceso presentada por don **ALEJANDRO GORAYEB FUENTES**, de acuerdo a los argumentos técnicos señalados en para cada solicitud.

RESUELVO:

1° ACCÉDESE PARCIALMENTE a la solicitud de acceso a información pública N° **AH007T0007382**, de fecha 28 de noviembre de 2020, subsanada mediante correo electrónico del requirente, de 02.12.2020, de conformidad al N° 5 del artículo 21 de la Ley de Transparencia, en relación a lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley N° 17.374, o bien, por tratarse de información no disponible actualmente, o que nuestro Servicio no elabora en los términos requeridos, según se expresó en los considerandos precedentes.

⁶ En el documento “Libro de códigos” puede conocer el valor que adquiere cada nivel en las bases de datos. Este documento está disponible en: https://www.ine.cl/docs/default-source/ocupacion-y-desocupacion/bbdd/libro-de-codigos/libro-de-c%C3%B3digos-base-ene-2020.pdf?sfvrsn=54753851_25

2° NOTIFÍQUESE, la presente resolución a la dirección de correo electrónico indicada por el peticionario en la solicitud, adjuntándosele copia íntegra de la misma, conforme con lo dispuesto en el artículo N° 12 de Ley de Transparencia y N° 37 del Decreto Supremo N° 13, de 2009, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, habida cuenta que expresó en la solicitud su voluntad de notificarse mediante comunicación electrónica, de todas las actuaciones y resoluciones del procedimiento administrativo de acceso a la información.

3° En conformidad con los artículos N° 24 y siguientes de la Ley de Transparencia, el solicitante tiene el derecho a recurrir ante el Consejo para la Transparencia, dentro del plazo de quince (15) días contados desde la notificación del presente acto administrativo.

4° INCORPÓRASE la presente Resolución Exenta, en el Índice de Actos y Documentos calificados como secretos o reservados del Instituto Nacional de Estadísticas.

ANÓTESE, NOTIFÍQUESE Y ARCHÍVESE

MARÍA GABRIELA ILABACA TOLEDO
Jefa División Jurídica
INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS
"Por orden del Director Nacional"
(Resolución Exenta N° 2.979, de 05.09.2019)

YBH

Distribución:

- **ALEJANDRO GORAYEB FUENTES** [agorayebf@gmail.com]
- Subdepto. Información Ciudadana, INE
- División Jurídica, INE
- Oficina de Partes, INE