



DIVISIÓN JURÍDICA

RESOLUCIÓN EXENTA N.º 2709
SANTIAGO, 3 de agosto del 2023

Visado Por:
/milabaca/

**DENIEGA SOLICITUD DE ACCESO A LA INFORMACION N.º
AH007T0010782, CONFORME A LA LEY DE TRANSPARENCIA.**

VISTO: Lo dispuesto en la Ley N.º 17.374, de 1970, que fija nuevo texto refundido, coordinado y actualizado del D.F.L. N.º 313, de 1960, que aprueba la Ley Orgánica Dirección Estadística y Censos y crea el Instituto Nacional de Estadísticas; en el Decreto N.º 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.º 1-19.653, de 2001, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N.º 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado; en el artículo primero de la Ley N.º 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.º 13, de 2009, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia; en lo establecido en la Resolución N.º 7, de 2019, de la Contraloría General de la República, que fija normas sobre exención del trámite de toma de razón en las materias que se indican; resolución exenta N.º 2.979, de 05.09.2019, del INE, que delega facultades en la Jefatura de la División Jurídica en materias que señala; en solicitud GESDOC SDJ_DivisionJuridica_0000010060004, de 27.07.2023, 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 07 de julio de 2023, a través de solicitud N.º AH007T0010782, [REDACTED], ha presentado requerimiento de acceso a la información, solicitando lo siguiente:

*"Estimado Instituto Nacional de Estadísticas,
Soy Shoki Kusaka, estudiante de doctorado en Economía en la Universidad de Yale.
Le escribo para solicitar formalmente el acceso a los datos del Instituto Nacional de Estadísticas con el fin de llevar a cabo una investigación. Creo que los datos que mantiene su organismo contribuirán en gran medida al éxito y la calidad de mi estudio.
Estoy especialmente interesado en obtener acceso a los siguientes conjuntos de datos:
la Encuesta Nacional Industrial Anual (ENIA) para el periodo 1996-2007, donde podemos observar la cantidad de producción a nivel de planta y el coste variable total gastado en la producción de cada categoría de producto.
Este conjunto de datos se utiliza en el artículo de Álvaro García-Marín y Nico Voigtlaänder "Exporting and Plant-Level Efficiency Gains: It's in the Measure" publicado en Journal of Political Economy en 2019, y escribieron que este conjunto de datos puede estar disponible a petición de los investigadores. Estoy interesado en el mismo conjunto de datos que utilizaron en el artículo.*

Les aseguro que los datos que solicito se utilizarán exclusivamente con fines de investigación académica y se tratarán con el máximo cuidado y confidencialidad. Entiendo y reconozco que todos los datos que se me faciliten seguirán siendo propiedad de la agencia, y me comprometo a cumplir todas las condiciones aplicables relacionadas con el acceso y el uso de los datos.

Le ruego que revise mi solicitud lo antes posible. Si necesita algún documento o información adicional, no dude en ponerse en contacto conmigo. Estoy más que dispuesto a proporcionar cualquier material suplementario que pueda ayudar en la evaluación de mi solicitud.

Gracias por considerar mi solicitud. Me entusiasma la oportunidad de trabajar con los datos y confío en que mi investigación contribuirá al avance de los conocimientos en mi campo.

Espero recibir su respuesta.

Atentamente

Shoki Kusaka.” (SIC).

4. Que, habiendo recibido su requerimiento, éste fue derivado al Subdepartamento de Estadísticas de Industria, dependiente del Departamento de Estadísticas Económicas, de la Subdirección Técnica del Instituto Nacional de Estadísticas, por tratarse de la unidad competente para dar respuesta a este tipo de solicitudes, en razón de su materia.

5. En relación a la concurrencia de alguna causal constitucional o legal de secreto o reserva, que haga procedente la denegación de la información reclamada, es del caso consignar que se configuran las siguientes:

5.1 Causal del artículo 21º N°5 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 8º de la Constitución Política”.*

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; y, tratándose de ciertos productos de periodicidad mensual, el INE incluso divulga su publicidad con el 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.

Dependiendo del diseño muestral y su representatividad, son liberados de manera activa o pasiva las bases de datos en consideración a criterios estrictamente profesionales, incluidos criterios científicos y métodos y procedimientos propios de esta ciencia, **a un nivel en que los profesionales estadísticos que han desarrollado el levantamiento estimen que se han minimizado los riesgos de vulneración del secreto estadístico que protege la identidad del informante.**

En este sentido, se debe aclarar que los pasos o eslabones del “procedimiento estadístico” sólo podrían en un sentido figurado asimilarse a un “proceso administrativo”, pero lo cierto es que las etapas sucesivas del procedimiento estadístico están constituidos por una serie de técnicas (estadísticas) y no de otra naturaleza, lo que permite afirmar que -en la práctica- esta asimilación es imposible, no es un auténtico procedimiento administrativo, por tratarse más bien de una actividad material que de una actividad jurídica. Por esta razón, el producto estadístico puede estar divulgado, así como sus metodologías y pasos previos, pero eso no significa que las bases de datos en virtud de las cuales se generaron esos datos estadísticos sigan la misma suerte, por el contrario, es infranqueable. Estos datos provistos por los informantes están protegidos por una barrera llamada “Secreto Estadístico”.

Así, en el ejercicio de estas funciones *“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 29º). Recordar que el artículo en referencia establece un tipo penal de mera actividad de divulgación de la información, a diferencia del tipo penal descrito en el Código que exige un resultado, esto es, un perjuicio al particular cuya información ha sido revelada por el funcionario público.

Esta forma de conducirse en el ejercicio de sus funciones configura el secreto estadístico, a diferencia de otras reglas de confidencialidad o reserva que existen en el ordenamiento jurídico chileno, **el que para para el caso del INE no admite excepciones administrativas ni judiciales** (como sí lo hacen otras normas v.g. reserva sobre información tributaria, reserva del Banco Central, etc.), **pues justamente la oferta de secreto que se ofrece al informante es total, absoluta. Esta oferta de secreto sobre la información recabada es la que permite que el INE realice 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 u otras personas jurídicas. Luego, 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.

Ahora bien, teniendo claro 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.º 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.

A su turno, el principio de transparencia consagrado en el artículo 5º de la Ley N.º 20.285, es de orden legal, y el artículo 8º 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 5º de la Ley N.º 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.º 1.990-2011, señalando que:

- Lo que hay en el artículo 8º 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 8º de la Constitución.

El inciso 2º del artículo 8º 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.º 17.374, que fija nuevo texto refundido, coordinado y actualizado del DFL N.º 313, **de 1960**, 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”.

Lo anterior, de acuerdo a lo ya señalado, nos permite hacer aplicación de la causal del numeral 5 del artículo N.º 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 8º de la Constitución Política.”*, en relación con lo dispuesto en el inciso 1º del artículo N.º 29 de su Ley Orgánica N.º 17.374: *“[...] 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".

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 Oficiales¹, 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.º 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."

En el caso de la consulta particular formulada, le comentamos que, la Encuesta Industrial Anual, ENIA, es un instrumento estadístico censal, de frecuencia anual, que tiene como objetivo recolectar información detallada del universo de establecimientos industriales ubicados en territorio nacional que tengan 10 o más personas ocupadas, incorporando en cada levantamiento nuevos establecimientos, además de excluir aquellos que por diversos motivos paralizaron su actividad en forma temporal o definitiva. La encuesta recaba datos de variables que tienen relación con producción, ventas, ingresos por actividad económica, compra de insumos y materias primas, empleo y remuneraciones, entre otras, que permiten calcular variables sectoriales de importancia, tales como valor agregado (VA), consumo intermedio (CI) y producción física.

¹ 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 lo particular, dicha encuesta:

- Entrega una caracterización económica del sector manufacturero a través de sus distintas unidades productivas, mediante información contable tributaria de ingresos, costos, gastos, movimientos de activos y existencias, además de caracterizar el empleo y remuneraciones por categorías de interés.
- Caracteriza el proceso manufacturero en relación a las materias primas insumidas y a la producción de bienes y servicios de los establecimientos manufactureros. Contar con información sobre gastos y cantidades físicas por tipo energético utilizado por el establecimiento manufacturero.
- Dentro de la contabilidad nacional, provee la información relevante para la elaboración de la cuenta de producción del sector manufacturero.
- Es una referencia para el diseño y actualización de los indicadores coyunturales del sector manufacturero que elabora el INE.

Para la captura de la información de las fuentes informantes, en la actualidad la encuesta considera cuatro formularios con objetivos distintos y no excluyentes entre sí, que se aplican de acuerdo a las características de la organización jurídica y productiva que tenga la unidad informante. El contenido mínimo que debe completar un informante en el caso de un único establecimiento que realiza sólo una actividad económica, el cual contempla los formularios números 1, 3 y 4 los cuales consisten en lo siguiente:

- **Formulario N.º 1 (F1):** Este formulario captura la información económico contable de solo un establecimiento industrial o planta productiva, el cual se identifica con un ROL y un identificador (id o NUI según el año). Los registros solicitados se subdividen en ocho secciones que capturan datos referentes a: (1) Identificación de la empresa y establecimiento; (2) Empleo y costo de la mano de obra; (3) Valor de materias primas, materiales, electricidad, agua, combustibles y Otros; (4) Gastos en servicios no industriales, depreciaciones e impuestos; (5) Movimiento del activo fijo; (6) Ingresos y ventas; (7) Existencias; y (8) Corrección monetaria.
- En los casos en los cuales las empresas cuentan con dos o más establecimientos o bien, desarrollan dos o más actividades económicas (Multiunidades y/o Multiactividades), estas deben completar el formulario N.º 2.
- **Formulario N.º 2 (F2):** los registros consignados en este formulario hacen referencia a información económico-contable de la empresa, consolidando la información de toda la empresa, es decir, resume la información de todos sus establecimientos y actividades económicas no registradas en los F1, y al igual que en los otros formularios, se subdivide en ocho secciones registrando información relacionada con: (1) Identificación de la Empresa; (2) Empleo y Costo de la Mano de Obra; (3) Valor de Materias Primas, Materiales, Agua, Electricidad y Otros; (4) Gastos No Operacionales, Depreciaciones, Gastos Financieros e Impuestos; (5) Movimiento del Activo Fijo; (6) Ingresos y Ventas (7) Existencias y (8) Corrección Monetaria. En los casos de empresas Multiunidades, es necesario que respondan tantos F1, y sus respectivos F3 y F4, como establecimientos industriales tenga. Consolidándolos, al igual que todas sus actividades, en un único F2 que equivaldría al Balance presentado por la empresa.
- **Formulario N.º 3 (F3):** En este formulario se registran en detalle e identificados por códigos CPC, los principales productos elaborados por el establecimiento - Nombre genérico del producto (codificados según C.P.C. v1.0). - Cantidades físicas producidas (kilos, toneladas, m³, etc.). - Costo de producción- Stocks físicos (inicial y final). - Cantidad física y Valor de las ventas. - Porcentaje de las ventas físicas que se exporta. También se registra con menor detalle información relativa al valor de la reventa, maquila y trabajos de reparación para terceros.
- **Formulario N.º 4 (F4):** Registra en detalle clasificados según CPC, información relativa a las principales materias primas y materiales requeridos o que intervienen en la producción principal del establecimiento sin importar su origen (compra o transferencia), así se tiene el siguiente detalle - Nombre genérico del insumo (codificados según C.P.C. v1.0). - Cantidades físicas y valor de transferencias recibidas. Stocks físicos (inicial y final). - Cantidad física y Valor de las compras. - Consumo físico. - Porcentaje importado de las compras físicas. Al igual que en el F3, también se registra con menor detalle información de otras materias primas y materiales utilizados y/o comprados para la reventa.

Los formularios descritos anteriormente no sólo cumplen un rol recolector de datos en las estadísticas industriales, sino que -además- constituyen un instrumento para la separación de actividades económicas y la clasificación de subactividades industriales, así como proveen datos para la validación de la información económico-contable.

A partir de la información recolectada y luego de la realización de diversos análisis de consistencia de la información, son exportados en archivos Access o CSV y de forma simultánea, 3 formatos desde la base de datos para distintos usuarios:

- **Base de datos FULL:** Este registro corresponde a la base de datos final de uso interno, que contiene información completa de todos los formularios, de forma nominada y que incluye a su vez datos de contacto de los informantes y un detalle de acontecimientos relevantes desarrollados durante el proceso de levantamiento o procesamiento de la información.
- **Base de datos formato Banco Central de Chile:** Esta base de datos contiene las variables convenidas con dicha institución, y consideradas como necesarias como estadística básica para la elaboración de las cuentas nacionales. Estos registros no contienen la toda información del formato Full ya que se encuentra innominada e indeterminada.
- **Base de datos formato FUSION:** Es una versión de la base de datos cuyo objetivo es disponer de una base de microdatos especialmente preparada para fines de difusión, y que contempla la mayor cantidad de datos obtenidos del formulario N°1, puesto que el nivel de detalle contemplado en otros formularios (N.º 3 y N.º 4) permite la determinación de las fuentes informantes.

A cada microdato contenido en la base FUSION se anexan atributos tales como la clasificación económica de los establecimientos según el clasificador CIU rev.3 y localización geográfica a nivel de región, también se incorpora una serie de variables calculadas a partir de consultas aplicadas a campos determinados del formulario N.º1, como empleo promedio, valor del stock de capital, tales como valor agregado y consumo intermedio entre otras.

Esta versión de la base de datos ha sido tratada mediante diferentes técnicas y criterios para contener el máximo de información a nivel de microdato que puede ser divulgada sin vulnerar las normas de secreto estadístico, es decir, se encuentra innominada e indeterminada, y que a su vez puede ser de utilidad para diversos fines de investigación por parte de los usuarios. De esta forma, se cumple con la garantía para el informante respecto de los datos que éste remite y su protección, especialmente en los casos en que las encuestas traten temas sensibles, desde el punto de vista comercial y personal.

Luego, nuestro Servicio, en su página web institucional, pone a disposición información de la ENIA en 2 formatos, base de datos y cuadros de resultados, ambos vía web, link de acceso <https://www.ine.gob.cl/estadisticas/economia/industria-manufacturera/estructura-de-la-industria>, o ingresando a la página institucional www.ine.cl, sección estadísticas/Industria manufacturera/estructura de la industria manufacturera/bases de datos.

La base de datos contempla exclusivamente información proveniente de los formularios F1 de empresas uni establecimientos y multi en formato Access y CSV. **La información relativa al Formulario 2, no es publicada por no corresponder a la unidad de análisis del producto. En tanto, los formularios 3 y 4 de cada establecimiento no quedan a libre disposición del público por normativa de resguardo del secreto estadístico.**

Por otra parte, los cuadros de resultados se encuentran disponibles en formato Excel y están referidos a la siguiente información:

- Número de empresas según región, tramo de trabajadores y actividad económica
- Ingresos por tipo, según región, tramo de trabajadores y actividad económica.
- Compras y otros gastos, según región, tramo de trabajadores y actividad económica.
- Gasto y consumo de agua y electricidad, según región, tramo de trabajadores y actividad económica.
- Promedio anual de ocupados según situación contractual y región, tramo de trabajadores y actividad económica.

Para una mayor comprensión y utilización de las bases de datos que nuestro Instituto pone a disposición del público, se publica, conjuntamente con las bases de datos, los formularios 1 y 2 y sus anexos por cada tipo de establecimiento; un instructivo de uso de la base de datos; un descriptor de variables histórico y del año de referencia; y metodología del año vigente.

Por lo señalado, la información que el Instituto Nacional de Estadísticas ha puesto a disposición del público corresponde a la información del Formulario N.º 1, Base de Datos FUSIÓN, que consiste en una base de microdatos especialmente preparada para fines de difusión, y que contempla la mayor cantidad de datos obtenidos de dicho formulario, además de una serie de otras variables calculadas para cada establecimiento informado. Adicionalmente, para cada individuo se asignan 3 atributos: 1. Identificación del establecimiento, 2. clasificación económica y, 3. Clasificación geográfica.

Actualmente, existen dos series de datos:

- La primera contempla el periodo comprendido entre los años 1995 a 2007, donde las características de los datos recogidos permiten publicar la base de datos FUSION de manera innominada e indeterminada, con

un identificador (NUI) que posibilita realizar paneles longitudinales, clasificación de actividad económica desagregada a clase según CIIU Rev.3 y clasificación geográfica a nivel de región.

- La segunda serie, cubre los años 2008 a 2020 (última disponible), donde la base de datos FUSION, para garantizar información de microdatos manteniendo la innominación e indeterminación, contempla atributos distintos a la serie anterior, siendo diferenciados los establecimientos con un identificador (id) de establecimientos aleatorio, distinto del NUI, que no permite ninguna relación unívoca para paneles longitudinales y distinto para cada versión a partir del año 2008.

Luego, por la posibilidad de vulneración al secreto estadístico que implica el requerimiento, nos vemos expuestos a una afectación de nuestras capacidades para desarrollar adecuadamente las funciones que la propia ley nos ha encomendado, toda vez que se afectarían los intereses y derechos comerciales de las personas naturales y jurídicas que han entregado la información requerida al INE, en el contexto de la encuesta que ésta lleva a cabo y bajo los supuestos de reserva que establece el artículo 29 de la Ley N.º 17.374. Dicha circunstancia, por tanto, incidiría en las labores que nuestro Servicio debe realizar para futuros procesos de recopilación de antecedentes, no sólo para la ENIA, sino para cualquier informante de algún producto estadístico que no quisiera verse expuesto a la posibilidad de publicación de sus datos nominados.

De esta forma, cumplir con nuestros requerimientos de secreto estadístico, y remitir la información requerida por el usuario, requeriría de una nueva base de datos, que cumpla con los estándares de innominación e indeterminación, lo que nos conduce a la aplicación de una nueva causal denegatoria, según se explicará a continuación. En específico, no contamos con una base innominada e indeterminada, esto ya que debido a la sensibilidad de los datos recogidos en los formularios N°3 y N°4, se hace imposible asumir un único criterio para la construcción de una BBDD que satisfaga las necesidades de usuarios y las restricciones de secreto estadístico. En definitiva, y dando respuesta a dicha consulta, el Servicio le informa que no existe, en la actualidad, una base de datos como la requerida.

Para entender la complejidad de entregar estos datos es importante indicar que los Productos y Materias primas recopiladas mediante los formularios N°3 y N°4 son codificadas a través del tiempo con distintos clasificadores de productos como se detalla a continuación:

- Código INE, CODINE, año 1995
- Código Único de Productos, CUP, años 1996-2000
- Adaptación Clasificador Central de Productos, V1.0, CPC01, año 2001
- Adaptación Clasificador Central de Productos, V1.0, CPC02, año 2002
- Adaptación Clasificador Central de Productos, V1.0, CPC03, año 2003
- Adaptación Clasificador Central de Productos, V1.0, CPC05, años 2004-2006
- Adaptación Clasificador Central de Productos, V1.0, CPC06, año 2007
- Adaptación Clasificador Central de Productos, V1.0, CPC07, años 2008-2010
- Adaptación Clasificador Central de Productos, V1.0, CPC08, años 2011-2012
- Adaptación Clasificador Central de Productos, V2.0, CPC2.cl, años 2013-2019

Como se indica a partir del año 2001 existen distintas versiones de adaptación del Clasificador Central de Productos internacional, **no existiendo equivalencia oficial entre sus distintas versiones**. A partir del año 2013 se migró a la versión 2.0 del Clasificador Internacional dificultando aún más el proceso de equivalencias de productos para una base de seguimiento. Realizar una homologación entre las distintas versiones desde el año 1996 al 2007 que considera esta solicitud implicaría destinar una gran cantidad de horas-trabajo por parte no solo del Subdepto. de Estadísticas de Industrias, responsable del producto ENIA, sino también de otras unidades dentro de la Institución como el Subdepto. de Calidad y Estándares responsable de velar por la correcta utilización de los clasificadores en las distintas áreas (productos, actividad económica, ocupación).

Sin perjuicio de aquello, se debe tener en consideración que si se encontraran disponibles estas homologaciones entre los distintos clasificadores, por medio de la identificación de los insumos y productos generados por un establecimiento, con el nivel de desagregación utilizado por el clasificador CPC, y aun cuando dicha información no se encuentre vinculada a la base de datos FUSION² mediante el identificador "ID" para los años 2008 a 2019 o el identificador "NUI" para los años 1995-2007 publicados oficialmente, es posible determinar a varios establecimientos informantes. Esto ocurre puesto que el catálogo de productos utilizado por la encuesta ENIA, contempla productos informados, -tales como- gasolina (en distintas preparaciones); petróleo diésel; petróleo combustible; pulpa de remolacha y otros desperdicios de la industria azucarera; guata de celulosa y fibras de celulosa; pasta de madera; cigarrillos que contengan tabaco; hojas de tabaco, entre otros, los que en nuestro país son elaborados por productores únicos, lo cual hace posible la asociación a estos productores aun cuando no se informara la actividad económica realizada por el establecimiento o su ubicación geográfica, las cuales se encuentran

² BBDD innominada e indeterminada publicada anualmente con los datos de cada periodo de referencia de la ENIA, <https://www.ine.cl/estadisticas/economia/industria-manufacturera/estructura-de-la-industria> BASE DE DATOS/ Encuesta Nacional Industrial Anual (Access, CSV)

identificadas actualmente en la base datos FUSION, disponible a público en nuestra página web y en la base de seguimiento.

Adicionalmente, con la finalidad de dar cumplimiento a la normativa de secreto estadístico, se han determinado criterios que prohíben la divulgación/publicación de antecedentes cuando existan **menos de tres informantes que realicen una actividad o posean una característica relevante**, y/o la existencia de valores atípicos o atípicos extremos fácilmente identificables dentro de ese grupo de informantes.

De acuerdo a lo mencionado anteriormente trabajar en una BBDD que satisfaga los requerimientos del usuario nos tomaría gran cantidad de horas-trabajo, lo cual no se encuentra dentro de nuestra planificación para este año, considerando además que no contamos con recursos adicionales a la producción estadística regular.

Luego, en cuanto a lo señalado en el requerimiento de información, al afirmar "(...) *Este conjunto de datos se utiliza en el artículo de Álvaro García-Marín y Nico Voigtlañ der "Exporting and Plant-Level Efficiency Gains: It's in the Measure publicado en Journal of Political Economy en 2019, y escribieron que este conjunto de datos puede estar disponible a petición de los investigadores*", es posible señalar que las versiones publicadas oficialmente por el INE sólo contienen datos relacionados a los Formularios N.º1 que hacen referencia a los ingresos, costos, gastos y empleo de la industria manufacturera debidamente tratadas para fines de publicación dando cumplimiento a la normativa de Secreto Estadístico. Por ello, desconocemos lo indicado por el usuario, y la fuente a partir de la cual, las eventuales publicaciones mencionadas, han obtenido dichos datos, así como su carácter oficial o no oficial.

5.2 Que, en el evento que pudiéramos abocarnos a la anonimización de la base de datos correspondiente al formulario N.º3 y 4, es preciso aplicar la causa de denegación de la información correspondiente al **artículo 21 N.º 1 literal c) de la Ley de Transparencia: Afectación al debido cumplimiento de las funciones del Instituto Nacional de Estadísticas**

"Cuando su publicidad, comunicación o conocimiento afecte el debido cumplimiento de las funciones del órgano requerido, particularmente: Tratándose de requerimientos de carácter genérico, referidos a un elevado número de actos administrativos o a sus antecedentes o cuya atención requiera distraer indebidamente a los funcionarios del cumplimiento regular de sus labores habituales."

El artículo citado debe ser complementado con lo dispuesto en el artículo 7º literal c) del Decreto Supremo N.º 13 de 2009 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia que aprueba Reglamento de la Ley N.º 20.285 sobre Acceso a la Información Pública, el cual en su párrafo tercero señala que *"Se considera que un requerimiento distrae indebidamente a los funcionarios cuando su satisfacción requiera por parte de éstos, la utilización de un tiempo excesivo, considerando su jornada de trabajo, o un alejamiento de sus funciones habituales"*.

Según ya hemos señalado, el Instituto Nacional de Estadísticas debe ceñir su actuar a los principios de legalidad y competencia, consagrados en los artículos 6º y 7º de la Constitución Política de la República. Asimismo, sus competencias están definidas en la Ley N.º 17.374, que fija el texto refundido, coordinando y actualizado del DFL N.º 313, de 1960, que aprueba la Ley Orgánica Dirección Estadística y Censo y crea el Instituto Nacional de Estadísticas. De conformidad a esta normativa, se dispone en su artículo 14, que:

"Corresponderá al Director determinar la estructura interna del Instituto, para lo cual podrá crear, modificar o suprimir dentro del Instituto todas las unidades de trabajo que estime convenientes determinando sus funciones y líneas de dependencia. Asimismo, distribuirá al personal entre dichas divisiones administrativas, de acuerdo a las necesidades del Servicio".

En cumplimiento de lo anterior, y en lo atinente a la solicitud que nos convoca, las funciones habituales del Subdepartamento de Estadísticas de Industria se encuentran definidas en la Resolución Exenta N.º 236, de 25.02.2023 del INE, en los términos señalados en el resuelvo 1º, punto III (Subdirección Técnica), numeral 2 (Departamento de Estadísticas Económicas), 2.1, Subdepartamento de Estadísticas de Industria, entre las cuales encontramos las siguientes:

- a. *Liderar el diseño y planificación de la producción estadística coyuntural y estructural de las estadísticas económicas industriales identificando necesidades específicas de audiencias prioritarias.*
- b. *Ejecutar el procesamiento, análisis de resultados y difusión de la producción estadística coyuntural y estructural de las estadísticas económicas industriales.*
- c. *Desarrollar nuevas iniciativas, estudios e investigaciones económicas en colaboración con el subdepartamento de estudios económicos, destinadas al mejoramiento y ampliación de las estadísticas económicas industriales.*
- d. *Incorporar dentro de los procesos de producción estadística coyuntural y estructural de las estadísticas económicas industriales los estándares de calidad definidos por la institución.*

e. Establecer vínculos con el Sistema Estadístico Nacional para el mejoramiento continuo de los procesos de producción de estadísticas coyunturales y estructurales de industrias.

f. Coordinar e implementar instancias técnicas para la homologación de los procesos que lidera el subdepartamento

g. Coordinar e implementar instancias para la cooperación y el intercambio de buenas prácticas entre los equipos del subdepartamento.

h. Asesorar y apoyar técnicamente a otras unidades del instituto en temas relacionados a las funciones definidas en el subdepartamento.

i. Generar vinculación técnica con la red pública/privada que producen y/o utilizan estadísticas de industrias.

j. Realizar análisis de pertinencia y factibilidad de nuevas áreas de estudios para evaluar la incorporación de nuevos estudios o temáticas a desarrollar de acuerdo a las prioridades institucionales y de necesidades país.

k. Generar estudios que permitan aprovechar con fines estadísticos nuevas metodologías de producción de datos relacionadas con el quehacer del subdepartamento, como registros administrativos, big data, información no estructurada, entre otros.

En este sentido, estas funciones se encuentran íntimamente relacionadas con la elaboración de los productos estadísticos de las siguientes actividades económicas:

Tabla N.º 1

Sección ³	Descripción
B	Explotación de minas y canteras.
C	Industrias manufactureras.
D	Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado.
E	Suministro de agua; evacuación de aguas residuales, gestión de desechos y descontaminación.
F	Construcción

Los productos estadísticos a cargo del referido Subdepartamento, junto a su periodicidad, son las siguientes:

Tabla N.º 2

Sección	Nombre de la encuesta	Frecuencia de la encuesta
B	Encuesta Nacional Anual de Minería	Estructural
	Índice de Producción Minera	Coyuntural
	Índice de Inventarios de Minería del cobre	Coyuntural
C	Encuesta Nacional Industrial Anual	Estructural
	Índice de Producción Industrial	Coyuntural
	Índice de Producción Manufacturera	Coyuntural
	Índice de Inventarios de Manufactura	Coyuntural
	Molienda de Trigo	Coyuntural
D	Encuesta Nacional Anual de Empresas Distribuidoras de Electricidad	Estructural
	Encuesta Nacional Anual de Empresas Generadoras de Electricidad	Estructural
	Encuesta Nacional Anual de Empresas Transmisoras de Electricidad	Estructural
	Encuesta Nacional Anual de Empresas de Gas	Estructural
	Índice de Producción de Electricidad, gas y Agua	Coyuntural
E	Encuesta Nacional Anual de Empresas Sanitarias Agua Potable	Estructural
	Encuesta Nacional Anual de Servicios de Gestión de Residuos	Estructural
F	Índice de Ingresos de Grandes Empresas de la Construcción	Coyuntural
	Formulario Único de Edificación	Coyuntural

Los equipos de trabajo para las estadísticas estructurales de estos sectores se encuentran constituidos de la siguiente manera:

- 1 personas – Sección B.
- 2 personas – Sección C
- 2 personas – Secciones D/E

³ Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las actividades económicas, Revisión 4, CIIU Rev.4, Naciones Unidas, Informes estadísticos, Serie M.

Dicho lo anterior, se informa que no es posible entregar la información solicitada, y acceder a su requerimiento, toda vez que la creación de una nueva base de datos anonimizada (innominada e indeterminada) requiere una importante cantidad de horas-persona considerando que se deben aplicar distintas metodologías de innominación e indeterminación, todo lo cual se traduce en meses de trabajo, para -además- abarcar todo el periodo de la encuesta. De esta forma, si sumamos todas las actividades que debe realizar el subdepartamento a cargo de dicha información, y consideramos las personas a cargo de cada actividad, la alta carga de trabajo actual del subdepartamento, impide disponer de recursos, humanos y materiales, para trabajar dicho requerimiento, elaborando bases de datos que puedan ser remitidas a público, esto es, con los niveles de indeterminación e innominación que impidan la vulneración al secreto estadístico.

Acceder a lo solicitado, implica destinar al equipo completo asociado a la actividad manufacturera, que pertenece la actividad para la cual se solicita información, durante seis meses únicamente a la elaboración de las bases de datos del formulario N.º3 anonimadas, generando una sobrecarga de tareas en los funcionarios, afectando directamente la elaboración y periodicidad de la publicación de los productos asignados a dicho equipo de trabajo. Actualmente el equipo se encuentra con el procesamiento de la base de datos 2021 y con el diseño del producto para el levantamiento 2022. Revisar bases pasadas provocaría retrasos en las actividades mencionadas, se necesitaría un equipo especializado en esta labor que se solicita y no se cuenta con el personal ni presupuesto para aquello.

El trabajo de elaboración de una nueva base de datos, distinta a aquella que nuestro Servicio ha puesto a disposición de los usuarios, y que cumpla los estándares de anonimización requeridos por nuestra normativa, no sólo importa una revisión exhaustiva de cada uno de los establecimientos informantes y los datos recogidos por los formularios, sino también innumerables ejercicios de revisión y chequeo del proceso de anonimización, que impida toda vulneración de la confianza existente en nuestro Servicio por parte del proveedor de información.

A modo ejemplar, además, destinar meses de trabajo del equipo asociado a la actividad manufacturera (2 personas), que pertenece a la actividad para la cual se solicita información, generaría una sobrecarga de tareas en los funcionarios, afectando directamente la elaboración y periodicidad de la publicación de los productos asignados a dicho equipo de trabajo (encuestas sección B,C,D y E, tabla 1), los cuales se señalan a continuación:

Tabla N.º3

Proceso	Actividad	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic
Diseño metodológico	Documentar Marco de levantamiento	■											
Diseño metodológico	Elaboración Directorio de levantamiento												
Diseño metodológico	Definición de clasificadores		■										
Diseño metodológico	Plan de análisis		■										
Diseño metodológico	Plan de difusión resultados												
Diseño metodológico	Diseño, revisión, maquetación y diagramación de formularios												
Diseño metodológico	Plan de validaciones análisis												
Construcción	Diseño cálculos agregados												
Construcción	Plan de validaciones resultados												
Construcción	Diseño productos finales												
Diseño y planificación	Diseño nuevo producto estadístico												
Diseño y planificación	Diseño de variables y resultados otros productos estadísticos (Sectores B, D y E)												
Diseño y planificación	Diseño de recolección de datos otros productos estadísticos (Sectores B, D y E)												
Diseño y planificación	Diseño de marco y metodología muestral otros productos estadísticos (Sectores B, D y E)												
Diseño y planificación	Diseño de procesamiento y análisis otros productos estadísticos (Sectores B, D y E)												
Diseño y planificación	Diseño flujos de trabajo otros productos estadísticos (Sectores B, D y E)												
Procesamiento	Edición de datos de encuesta												
Procesamiento	Imputación de no respuesta parcial												
Recolección	Desarrollo y ejecución capacitaciones metodológicas												
Procesamiento	Imputación actividad económica CIU												
Análisis de resultados	Validaciones macro de resultados a publicar												
Análisis de resultados	Validaciones macro de resultados base full												
Procesamiento	Cálculo de estimadores (tasa de respuesta, cobertura, calidad)												
Procesamiento	Tabulados de datos agregados												
Análisis de resultados	Preparación y anonimización de bases de datos												
Análisis de resultados	Preparar formato de difusión (construcción de instructivos, boletín de resultados, reportes de calidad)												
Análisis de resultados	Documentación interna de los procesos												
Difusión	Publicación de base de datos y documentación												
Recolección	Construcción descriptor BBDD Fusión												■

■ ENIA 2022 ■ ENIA 2021 ■ OTROS PRODUCTOS

En efecto y conforme los antecedentes expuestos, en la medida que la información de su solicitud requiere de los tiempos y cantidad de funcionarios indicados en los párrafos anteriores, considerando el personal disponible para el ejercicio de las funciones del departamento, y la carga laboral del mismo, es evidente que la prestación o distracción del nivel de atención de las funciones que les son propias implicaría la afectación del debido cumplimiento de las funciones del subdepartamento de Estadísticas de Industria, descritas en la Resolución N.º 232 de 2022, que establece la nueva Estructura Orgánica del INE y las funciones habituales de sus distintas unidades.

6. Que, atendido lo expuesto en los considerandos precedentes, el Instituto Nacional de Estadísticas considera procedente denegar la solicitud de acceso presentada por [REDACTED], por configurarse en la especie la causal prevista en el artículo 21 N.º 1, letra c) y N.º 5 de la Ley de Transparencia.

RESUELVO:

1° **DENIÉGASE** la solicitud de acceso a información pública N.º **AH007T0010782**, de fecha 07 de julio de 2023, de conformidad al literal c) del N.º 1 y N.º 5 del artículo 21 de la Ley de Transparencia, según se expresó en las consideraciones precedentes.

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.º 12 de Ley de Transparencia y N.º 37 del Decreto Supremo N.º 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.º 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 denegatoria, 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.º 2.979, de 05.09.2019)

DRA

Distribución:

- [REDACTED]
- Unidad de Transparencia y Atención Ciudadana, INE
- División Jurídica, INE
- Subdepartamento de Partes y Registros, INE