



División Jurídica

RESOLUCIÓN N.º
SANTIAGO,

607
10 de marzo del 2023

Visado Por:
/milabaca/

**DENIÉGASE SOLICITUD DE ACCESO A LA INFORMACION N.º
AH007T0010274, 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 la Constitución Política de la República; en la Ley N.º 19.880, que establece las bases de los procedimientos administrativos que rigen los órganos de la Administración del Estado; en resolución exenta N.º 2.979, de 2019, del INE; en solicitud GESDOC **SDJ_DivisionJuridica_000009000003**, de 28.02.2023; 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; 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 10 de febrero de 2023, a través de la solicitud N.º **AH007T0010274**, don ██████████, ha presentado requerimiento de acceso a la información, en los siguientes términos:

“Solicito atentamente copia del cuestionario censal, o bien las preguntas que contiene dicho documento, aplicado durante la Prueba Integral del Censo 2024. En caso de haber más de 1 modelo de cuestionario, incluir las distintas versiones. En caso de no existir documento facsímil, por favor compartir la respuesta como documento de texto (no como imágenes).”

4. El INE, según lo dispone la Ley N.º 17.374, es un organismo técnico e independiente, una persona jurídica de derecho público, funcionalmente descentralizada y con patrimonio propio, encargada de las estadísticas y censos oficiales de la República (artículo 1º).

5. En este sentido, las estadísticas oficiales son un componente clave en cualquier sociedad, pues proveen al Estado, al mundo privado y a la ciudadanía en general, información sobre las condiciones sociales, económicas, ambientales y demográficas de un país. Los organismos de estadísticas estatales están llamados a producir y suministrar estos datos, lo que facilita significativamente la planificación y gestión de las instituciones públicas y privadas, así como la posibilidad de que los ciudadanos ejerzan su derecho a la información. La toma de decisiones basada en información confiable es central tanto en la investigación como en la gestión eficiente del Estado y de las empresas del sector privado. Cualquier planificación o diseño requiere datos sobre el tamaño, distribución y características de la población. Por este motivo, se necesita la producción constante de estadísticas pertinentes, precisas y oportunas. De esta forma, las principales fuentes de información para la generación de estas estadísticas son: registros administrativos, encuestas y censos.

Los censos de población y vivienda son el operativo civil de mayor magnitud que se realiza en un país, y consiste en el conteo y caracterización de todas las viviendas y habitantes de un territorio delimitado, en un momento específico. Esta recopilación de información se lleva a cabo de manera regular en la mayoría de los países, y su ejecución es promovida a nivel internacional, ya que constituye la principal fuente de información estadística de un país. En América Latina y el Caribe, los operativos censales se efectúan en fechas similares, lo que hace posible la comparación de los cambios que se dan en la región en su conjunto, así como las diferencias que se observan en el continente y en un mismo país (Cepal, 2016). En este contexto, dependiendo de las necesidades y características propias de cada lugar, los objetivos de los censos de población y vivienda pueden variar. Sin embargo, a nivel internacional se identifican cuatro funciones principales (ONU, 2010):

- Base para el Sistema Estadístico Nacional: Los datos generados se utilizan como punto de referencia para la producción estadística y para la conformación de un “marco muestral” para las encuestas de hogares. En términos muy generales, este marco es un listado de unidades, tales como viviendas, áreas geográficas o partes del territorio nacional, que sirve para seleccionar la muestra o subgrupo de población al que le será aplicada una encuesta.
- Referencia clave para la administración pública: El censo provee antecedentes acerca de viviendas, hogares y personas, y permite localizar estas características en territorios específicos, en particular, en áreas geográficas pequeñas y/o menores a la división político-administrativa. Los resultados se usan como referencia para determinar la adecuada distribución de recursos, servicios gubernamentales y representación en las diversas áreas geográficas del país. Lo anterior implica la distribución y asignación de fondos públicos entre las distintas regiones y comunas, así como la delimitación de los distritos electorales, entre otros aspectos.
- Referencia para la investigación: El censo provee datos sobre el total de población censada, que constituye la población base que permite elaborar, en conjunto con otras fuentes de información, las proyecciones de población. En ellas se estima cuánto será el total de la población de un país en el corto y mediano plazo, y cómo será su distribución en sexo y edad. Para estimar las proyecciones de población, además del último censo realizado se utiliza la información que brindan los censos anteriores, junto con aquella que entregan los registros administrativos, principalmente sobre nacimientos, defunciones y migración. Este es uno de los productos más importantes basados en los datos que provee el censo, tanto para el sector público y privado, como para fines de investigación; y
- Generación de estadísticas en áreas menores y grupos de población: El censo es el único instrumento capaz de proporcionar datos a gran escala para niveles geográficos menores; es decir, para áreas territoriales pequeñas como una manzana o una localidad rural. Esto permite, además, reconstruir información sobre cualquier unidad geográfica mayor, como una provincia o región. De este modo, los censos constituyen la columna vertebral de los sistemas estadísticos nacionales. Estos sistemas refieren al conjunto de instituciones que, a través de las distintas fuentes oficiales de información, producen estadísticas sobre el país.

Así, la planificación de los censos de población y vivienda es una de las etapas fundamentales para resguardar su adecuada preparación y ejecución. La complejidad, magnitud y costos de los diversos procesos involucrados, hacen de este un momento central. Su objetivo principal consiste en establecer las bases y el plan de acción de todo el proceso, incluido posibles imprevistos, para lo cual se recomienda implementar técnicas especializadas en gestión de proyectos (ONU, 2010). En otras palabras, se deben diseñar las actividades a efectuar para cumplir con los objetivos del proyecto y el modo en que se llevarán a cabo; es decir, definir quiénes las realizarán, en qué plazos, con qué recursos y a través de qué procedimientos. Todo lo anterior supone la toma de decisiones complejas, considerando que el próximo Censo de Población y

Vivienda tiene por objetivo producir información sociodemográfica que actualice los datos sobre el tamaño de la población, hogares y viviendas existentes en el país, su estructura, característica y distribución territorial.

Luego, en relación a la consulta del solicitante, comentamos que, en el contexto de la preparación del Censo de Población y Vivienda, se efectúan diversas pruebas para testear aspectos operacionales y metodológicos. Dentro de estas se consideran las pruebas en terreno para la planificación de este operativo estadístico.

El INE ha realizado a la fecha de esta consulta dos operativos piloto en terreno, como parte de su plan de pruebas de preparación censal. Ambos se efectuaron durante el segundo semestre de 2021, en viviendas seleccionadas de 14 comunas a lo largo del país.

1. La **Prueba Presencial**: se desarrolló en 5 comunas del país: Santiago, Las Condes, Cerro Navia, Coquimbo y Concepción, desde el 23 de agosto al 12 de septiembre de 2021, en una muestra de 2.550 viviendas, cuyo objetivo era revisar la comprensión del cuestionario (testeo de preguntas), probar las nuevas tecnologías de recolección y la interacción con las personas censadas.
2. La **Prueba Multimodal**: desarrollada en 9 comunas: Arica, Antofagasta, Concón, Valparaíso, La Granja, Estación Central, Vitacura, Panguipulli y Valdivia, entre el 25 de octubre y el 5 de diciembre de 2021, en aproximadamente 14 mil viviendas, su objetivo fue testear la operatividad de los sistemas, las innovaciones tecnológicas y avanzar en la construcción del cuestionario censal, a través del testeo de preguntas.

La información relativa a ambos pilotos fue difundida y es de conocimiento público a través del sitio web del INE:

- **Prueba Presencial**: <https://www.ine.cl/prensa/2021/08/13/ine-realiza-en-cinco-comunas-la-primera-prueba-en-terreno-del-censo-de-poblaci%C3%B3n-y-vivienda>
- **Prueba Multimodal**: <https://www.ine.cl/prensa/2021/10/29/con-despliegue-en-nueve-comunas-del-pa%C3%ADs-censo-de-poblaci%C3%B3n-y-vivienda-inicia-prueba-multimodal-2021>

Cabe destacar que éstos, al igual que todos los operativos que realiza la institución, se desarrollan siguiendo todos los protocolos sanitarios de prevención de Covid-19 instruidos por el Ministerio de Salud.

Sin embargo, lo consultado referente a la copia del cuestionario censal, o bien las preguntas que contiene dicho documento, aplicado durante la Prueba Integral del Censo 2024 y, en caso de haber más de 1 modelo de cuestionario, incluir las distintas versiones, se hará aplicación de la causal de denegación contemplada en el literal b) del numeral 1 del artículo 21, de la Ley de Transparencia, esto es: Cuando su publicidad, comunicación o conocimiento afecte al debido cumplimiento de las funciones del órgano requerido: **"b) Tratándose de antecedentes o deliberaciones previas a la adopción de una resolución, medida o política, sin perjuicio que los fundamentos de aquellas sean públicos una vez que sean adoptadas"**. Luego, dicha causal se relaciona con lo dispuesto en el artículo 7 N.º 1, letra b), del Reglamento de la Ley de Transparencia, por el cual se entiende por **"antecedentes"** todos aquellos que informan **la adopción de una resolución, medida o política**, y por **"deliberaciones"**, las **consideraciones** formuladas para la adopción de las mismas, que consten, entre otros, en discusiones, informes, minutas u oficios.

Así, los antecedentes que forman parte de la preparación técnica y estratégica del proyecto Censo de Población y Vivienda, incluyendo el cuestionario utilizado **son antecedentes que inciden en dicho proceso y en la construcción del cuestionario censal oficial. Estos antecedentes constituyen información previa e indispensable para adoptar las decisiones técnicas que se plasmarán en dicho instrumento**, razón por la cual **no pueden ser socializados en profundidad no solo por la confusión que puede generar en la población manejar diferentes versiones, sino debido a que están sujetos a potenciales ajustes en cuanto a plazos y metodología durante su elaboración y a que es responsabilidad del INE cumplir con las recomendaciones internacionales en torno a la difusión de los censos**. Cualquier publicidad, comunicación, conocimiento o entrega de información antes de la fecha antes mencionada afectará el debido cumplimiento de la responsabilidad del INE asociada al Censo de Población y Vivienda dado que se trata de antecedentes previos al cierre de su contenido y, por ende, sujetos a cambios a partir de su revisión continua.

Se debe considerar que por ley el INE debe hacer los censos bajo recomendaciones internacionales, tal como lo indica su artículo 2 letra c) **"Levantar los censos oficiales, en conformidad a las recomendaciones internacionales"**. Luego, **la construcción del instrumento censal es un proceso que requiere de pruebas y operativos piloto para su definición y, en virtud de la planificación del proyecto Censo, el cierre de este cuestionario no se ha materializado**, por tanto constituye un "antecedente" en los términos ya descritos, en

cuya virtud, revelar su contenido a la opinión pública, podría afectar seriamente el privilegio de la confidencialidad al que se circunscriben las preguntas y temáticas que considera la cédula censal, circunstancia que implicaría una severa afectación de nuestras funciones, de conocerse su contenido con anticipación.

Se debe considerar además que, una de las recomendaciones centrales de Naciones Unidas es la definición de un calendario de las distintas fases del censo que sea comunicado de forma transversal a toda la población. Ello se debe a que los procesos censales además de tener alto costo *“requieren un gran esfuerzo de sensibilización y la disponibilidad del público a participar en la misma”* (ONU, 2010, p.191). La ONU señala además entre sus recomendaciones la prioridad de la publicidad en los censos, y la necesidad de un calendario público:

“La organización de la publicidad del censo es otra tarea importante en las operaciones censales. Para ella se requiere una campaña educativa con objeto de despertar el interés del público en general y lograr su colaboración. Por regla general, el objetivo no es sólo disipar los temores acerca de los propósitos del censo, sino también explicar los motivos de las preguntas incluidas en el cuestionario y ofrecer cierta orientación acerca de la forma de responder a tales preguntas.” (ONU, 2010, p.239).

Se añade además que la publicidad e información de censo *“estará estrechamente sincronizada con otras actividades censales y no se iniciará con excesiva anticipación a la fecha prevista para el comienzo del empadronamiento. Los planes del programa de publicidad se coordinarán adecuadamente con las pruebas del censo (véanse los párrafos 1.193 a 1.196), y en ese programa se incluirá la publicidad requerida para realizar las pruebas.”* (ONU, 2010, p.239).

Es un principio rector de la institución cumplir con esta recomendación y explicar de forma general las decisiones sobre las temáticas a incluir es que esto informe de manera coordinada para el público general en un mismo momento.

Por ello, la causal de reserva o secreto invocada se encuentra plenamente fundamentada, y se encuentra acorde con lo sostenido en diversa jurisprudencia del Consejo para la Transparencia², al indicar que, para efectos de configurar la causal, se requiere la concurrencia de 2 requisitos copulativos: a) que la información requerida sea un antecedente o deliberación previa a la adopción de una resolución, medida o política; y b) que la publicidad, conocimiento o divulgación de dicha información afecte el debido cumplimiento de las funciones del órgano. En este sentido, cuestionarios censales utilizados en las pruebas piloto que ha requerido el solicitante, constituyen antecedentes que son previos a la determinación de la inclusión de determinadas preguntas en la cédula censal, correspondiente al próximo censo de población y vivienda a verificarse en el año 2024, y la forma en que dicha inclusión se incorporará en la misma.

Así, el **conocimiento del cuestionario censal utilizado en las pruebas piloto del mismo y que corresponden a etapas preliminares, pueden inducir a error al requirente, y su interpretación generar vicios en el proceso, cuyas consecuencias pueden, incluso, perjudicar la toma de decisiones futuras.** No encontrándose afinado aún el proceso censal, la toma de decisiones para el Servicio puede verse afectada si se hacen públicos aquellos antecedentes que, con posterioridad, debemos ponderar en un proceso tan importante para el país, como lo es un censo de población y vivienda.

Se reitera que, el cuestionario censal definitivo que será aplicado en el Censo de Población y Vivienda pasa por varias etapas de diseño y validación que siguen las recomendaciones son entregadas por Naciones Unidas y que no han concluido. En la etapa del diseño se incorporan las preguntas que ya habían sido realizadas en censos anteriores y se incluyen nuevas preguntas que deben ser evaluadas en 2 dimensiones: cualitativamente (entrevistas, grupos focales, pruebas cognitivas, por ejemplo), y de forma cuantitativa (tasa de no respuesta y tiempo de duración de las preguntas).

Después de cada prueba el cuestionario censal sufre sustantivos cambios después de haber analizados los resultados de las evaluaciones. Es decir, a través de las pruebas se han eliminado preguntas que no pasaron la evaluación porque tenían un impacto en el operativo en el campo, por ejemplo, los censistas enfrentaron rechazo o quiebre de entrevista por parte del entrevistado. Otro ejemplo es que algunas preguntas se modificaron sustantivamente porque las evaluaciones concluyeron que no cumplía con los estándares

¹ Principios y Recomendaciones para los censos de población y habitación. Revisión 2. División Estadística del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas, Nueva York, 2010.

² Ver amparos roles A12-09; A79-09; y C248-10, entre otros.

establecidos para asegurar la calidad del dato, debido a confusiones o dudas que los entrevistados manifestaban en algunas de las preguntas.

Por lo anterior, sociabilizar en este momento las diferentes versiones del cuestionario censal representa un riesgo al éxito del operativo del proceso censal. El riesgo de la difusión del cuestionario es que pueden crearse falsas expectativas de que será realizada una pregunta que después se eliminó, y que durante el operativo censal se rechace responder el cuestionario por no haberse incluido esa pregunta que ellos esperaban. Otro ejemplo, es que una pregunta realizada en una de las pruebas y que mostró rechazo o quiebres en la respuesta y que ya fue eliminada sea difundida durante el operativo censal y esta situación generó rechazo a abrir la puerta a los censistas y a responder el cuestionario censal. Por esta razón, el cuestionario probado en los pilotos no es sociabilizado a la población, ya que es susceptible de sustantivos cambios que buscan resguardar la cobertura poblacional y la calidad de los datos.

En el mismo sentido lo ha interpretado el Consejo de la Transparencia al sostener, en amparo Rol C1653-12, en su considerando sexto, lo siguiente: *“Que, teniendo en cuenta lo informado por el SEA en el sentido que, una vez elaborado el pre-informe, el proceso comprendió un conjunto de antecedentes, informes y deliberaciones destinados a elaborar el proyecto definitivo, la solicitud ha de entenderse referida precisamente a estos antecedentes, incluidos proyectos, opiniones de expertos, informes, conclusiones, entre otros. Siendo así, este Consejo estima que de haberse revelado dicha información al momento en que aún se encontraba vigente el procedimiento, hubiere implicado dar a conocer los antecedentes que precisamente debía ponderar el organismo al momento de elaborar el reglamento definitivo y, a partir de este, el informe final del proceso de consulta. Ello hubiese dado lugar a interpretaciones y cuestionamientos descontextualizados susceptibles de arriesgar de manera cierta, probable y específica, la adopción de la decisión adecuada que debía tomar el organismo en el marco del proceso en desarrollo, y hubiere afectado por esa vía el debido cumplimiento de la función principal del SEA, en cuanto a administrar dicho sistema de evaluación de impacto ambiental en los términos alegados por el servicio. Por ello la causal en cuestión resultaba procedente a la fecha de la respuesta.*

Es por ello que, tal como lo dispone la Ley N.º 17.374, somos el organismo técnico encargado de las estadísticas y censos oficiales de la República (artículo 1º), y siendo el censo de población y vivienda el proceso de mayor magnitud operacional, deliberativa, y una de nuestras funciones más importantes para el país, la publicidad de aquellos antecedentes y ponderaciones previas que se realizan antes de concluido el proceso, y de las fechas determinadas para su conclusión y divulgación pública y universal, pueden no sólo mermar el proceso mismo, sino arriesgar de manera cierta y probable, la toma de decisiones por parte de la autoridad. Es por ello que, los cuestionarios utilizados en los pilotos consideran información sensible para la determinación de la batería de preguntas que conformarán el cuestionario oficial que será aplicado en el Censo de Población y Vivienda. Es con base en los hallazgos recogidos en dichas pruebas que el cuestionario, además de otros procesos estratégicos y operativos, se perfeccionan. Por lo anterior la información obtenida y los antecedentes utilizados en los pilotos son objeto de resguardo, en vistas que el hecho de revelar estas deliberaciones antes de que este instrumento haya sido diseñado, testeado y aplicado en el Censo, puede afectar severamente el proceso censal.

Sin perjuicio de lo anterior, cabe hacer presente que la información solicitada será pública una vez que se haya efectuado el Censo de Población y Vivienda y difundido sus resultados en 2025.

RESUELVO:

1° DENIÉGASE la solicitud de acceso a información pública **N.º AH007T0010274**, de fecha 10 de febrero de 2023, de conformidad al artículo 21 N.º 1, letra b) de la Ley de Transparencia, por los motivos expresados en los considerandos precedentes.

2° NOTIFÍQUESE, la presente resolución a la dirección de correo electrónico indicada por el peticionario en la solicitud, adjuntándose copia íntegra de la misma y del Ord. Oficio, que se individualiza conforme con lo dispuesto en el artículo 12 de Ley de Transparencia y 37 del Decreto Supremo N.º 13, de 2009, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, habida cuenta que el peticionario 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 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, NOTIFIQUESE Y ARCHÍVESE

MARÍA GABRIELA ILABACA TOLEDO
Jefa División Jurídica
INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS
"Por orden de la Directora Nacional"
(Resolución Exenta N.º 2.979, de 05.09.2019)

Distribución:

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